

עדכן אסטרטגי



כתב עת רב-תחומי לביטחון לאומי

כרך 24 | גיליון 4 | נובמבר 2021

כתב העת **עדן אסטרטי** – כתב עת רב-תחומי לביטחון לאומי שפיט ומוכר על ידי הות"ת למודל התקצוב, מופץ בכל רבעון ומיועד להעשיר ולאתגר את השיח המחקרי והציבורי במנעד הנושאים הקשורים לביטחון לאומי בהקשרו הרחב ביותר. לצד המיקוד בישראל ובמזרח התיכון, נכללים בכתב העת גם מאמרים העוסקים בסוגיות ביטחון לאומי בזירה הבינלאומית. הדגש בכתב העת הוא על מאמרים מחקריים ואקדמיים באופיים, אך לצידם נכללים בכתב העת גם מאמרי מדיניות, סקירות אקדמיות, ביקורת ספרים ובמות שיח בהשתתפות מומחים. המאמרים המופיעים ב**עדן** נכתבים על ידי חוקרי המכון ואורחיו, והדעות המובעות בהם הן של המחברים בלבד.

יו"ר המערכת

פרופ' מנואל טרכטנברג

עורכים

ד"ר קובי מיכאל וד"ר כרמית ולנסי

עורכת משנה

ד"ר ג'ודי רוזן

רכז המערכת

ד"ר אורי ורטמן

חברי המערכת

פרופ' דימה אדמסקי
פרופ' אבי בן צבי
פרופ' איתן גלבוע
פרופ' עזר גת
פרופ' תמר הרמן
פרופ' אייל זיסר
פרופ' בני מילר
פרופ' אביתר מתניה
פרופ' אשר ססר
פרופ' איתמר רבינוביץ'
ד"ר יואל גוז'נסקי
ד"ר גליה לינדנשטראוס
ד"ר ענת קורץ
השגריר אפרים הלוי

עריכת לשון: מירה ילין

עיצוב גרפי: מיכל סמוקובץ ויעל ביבר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל אביב

עיצוב לוגו: b-way digital

דפוס: אורניב ר. בע"מ

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 אסטרטי מתפרסם בעברית ובאנגלית

© כל הזכויות שמורות

ISSN Printed version: 0793-8950

ISSN Online version: 2789-9519

תוכן העניינים

■ הבמה המחקרית

תחילת הסוף של הסכסוך "הישראלי-ערבי"?

דן שיפטן

3

המאבק נגד איום המדינה הדו־לאומית

הסכמי אוסלו 1993-1995 בראי תאוריית הביטחון (ביטחוניזציה)

אורי ורטמן

18

מימון אירופי לארגונים לא־ממשלתיים פלסטיניים כקבלנות משנה פוליטית

ג'ראלד מ' שטיינברג

31

נוהל 'הקש בגג' בראי המשפט הבינלאומי

אבנר שמלה קדוש

50

■ הבמה המדינית

חריגות ביחסי דרג מדיני-דרג צבאי בעידן של חוסר יציבות פוליטית: משמעויות

ודרכי פעולה לתיקון

מאיר אלרן וקובי מיכאל

64

כאן כדי להישאר: מעורבות איראן בסוריה, 2011-2021

יוגב אלבז

71

ישראל-אינדונזיה: באין יחסים דיפלומטיים כדאי לטפח קשרים בין אנשים

(People-to-People)

גיורא אלירז

78

אתיופיה מתפרקת? שנה לפרוץ המלחמה בתיגראי: משמעויות לאזור ולישראל

אשר לובוצקי והבטום מהרי

84

■ במת שיח

הפיקוח הפרלמנטרי על מערכת הביטחון ועל מדיניות הביטחון בפרספקטיבה של

שש שנות ניסיון של פרלמנטר פעיל

עפר שלח

90

■ ביקורת ספרים

מותו של פתרון שתי המדינות וחלופת המדינה האחת מנקודת מבטו של פוסט־ציוני

פנינה שרביט ברוך

104

סכסוך קשה להסבר

יוחנן צורף

107

הפלסטינים כפי שלא הכרנו

אלון אביתר

111

דבר העורכים

שלום רב,

גיליון נובמבר, הרביעי בכרך 24 לשנת 2021, מסכם עוד שנה של פעילות מחקרית ופרסומית ברוכה ומרתקת. כתב העת שלנו, המוכר על ידי רשימת כתבי העת השפטיים של ות"ת למודל התקצוב, הפך בית למגוון חוקרים וחוקרות בתחומי עניין רבים, מהארץ ומחו"ל, המאפשר דיון מעמיק ומעשיר במכלול הסוגיות הקשורות לביטחון לאומי, בהקשר הישראלי והבינלאומי. המאמרים המתפרסמים בכתב העת זוכים לעניין ולתשומת לב של קהל רחב בארץ ובחו"ל, ואנחנו מקפידים להרחיב ולגוון את סוגי הפרסומים. כך למשל, בגיליון הקודם התחלנו בפרסום מאמרים "מן הארכיון" שמתבססים על ניתוח מסמכי ארכיון העוסקים בסוגיות מהעבר, אשר מהן אפשר ללמוד ולהקיש גם לגבי סוגיות ודילמות שעל סדר היום הציבורי והמחקרי בימים אלו.

בגיליון זה הרחבנו את במת השיח, ובחלק זה מופיע מאמר של חבר הכנסת לשעבר עפר שלח, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי, שכיהן שנים ארוכות בוועדת חוץ וביטחון, המפרט בהרחבה את אתגרי הפיקוח האזרחי הפרלמנטרי על מערכת הביטחון וקהילת המודיעין. מאמרים מסוג זה מאפשרים לכותבים שמילאו תפקידים בולטים במערכות הפוליטיות, הביטחוניות והמדיניות האחרות לחלוק את רשמיהם ותובנותיהם מניסיונם האישי והחשוב בסוגיות הקשורות לביטחון לאומי. יש בכך כדי לאפשר הצגת נקודת מבט ייחודית, כזו הנסמכת על היכרות קרובה עם המערכות ועם התהליכים, ואשר מאפשרת להעשיר ולהרחיב את תשתית הידע הקיימת ולשמש בסיס למחקרי המשך.

בתזמון מעניין, שני מאמרים בגיליון זה מתכתבים עם אירועים בולטים בסדר היום הישראלי והאזורי. מאמרו של פרופ' ג'ראלד שטיינברג עוסק בבעייתיות הקשורה לתרומת כספים לארגוני זכויות אדם פלסטיניים המקושרים לארגוני טרור, ומאמרם של אשר לובוצקי והבטום מהרי העוסק במלחמת האזרחים המתרחבת באתיופיה. שלוש ביקורות הספרים בגיליון זה עוסקות בספרים הנוגעים לסכסוך הישראלי-פלסטיני – שלושה ספרים שונים משלוש זוויות שונות, המאפשרות התבוננות ייחודית על נושא שנדמה כי אמרו לגביו כבר את הכול.

אנחנו מבקשים לנצל הזדמנות זו כדי לעדכן את הקוראים על השינויים במערכת המורחבת המלווה של כתב העת, להודות לחברי המערכת החדשים שניאותו להצטרף ולתרום מניסיונם: פרופ' דימה אדמסקי, פרופ' אברהם בן-צבי, פרופ' בני מילר ופרופ' אביתר מתניה. יש בהצטרפותם כדי לחזק את הבסיס המקצועי של כתב העת, להרחיב את הנגישות לקהלי יעד נוספים ולעודד כותבים נוספים להגיש כתבי יד לפרסום בכתב העת. למערכת הצטרף גם ד"ר אורי ורטמן בתפקיד רכז המערכת, המסייע בידינו בכל הליך ההפקה של כתב העת, משלב מיון כתבי היד ועד הפרסום.

אנו שבים ומזמינים את הקוראים להשתמש באתר האינטרנט של כתב העת, שבו אפשר למצוא מאמרים שפורסמו לראשונה עוד טרם פרסומם במסגרת הגיליון המלא שאליו הם משויכים, וכמובן את כל גיליונות העבר של כתב העת, לצד הפרסומים המיוחדים.

קריאה מהנה,

ד"ר קובי מיכאל וד"ר כרמית ולנסי – עורכים



תחילת הסוף של הסכסוך "הישראלי-ערבי"?

דן שיפטן

אוניברסיטת חיפה

הסכסוך "הישראלי-ערבי" במתכונתו המוכרת מתפוגג והולך. חוזה השלום עם מצרים ב-1979 היה "סוף ההתחלה", ולאחרונה הגיעה "התחלת הסוף" של המתכונת הזו. זה אינו חלום השלום שהובטח באוסלו. ייתכן שחומרת האיומים על ישראל גברה, כיוון שהאויב הערבי של פעם היה הרבה פחות מרשים ומסוכן מהאויב האיראני בעידן החדש. זה גם אינו אומר שהערבים הרדיקלים הנלחמים בישראל פחות נחושים וחסרי מעצורים. זה בוודאי אינו מבשר את סיום הסכסוך עם הפלסטינים. החידוש הוא בהצלחתה של ישראל לשבור את החזית הכלל-ערבית נגדה, בסיוע החולשות המובנות של הערבים, ולשכנע את רוב מדינות ערב להודות למעשה במדיניותן כי ישראל חזקה היא תנאי הכרחי לשרידותן, ולא האיום שמולו ראוי להן להתארגן. האלימות וחוסר היציבות של האזור עומדים בעינם, אך ציר המאבק אינו בין ישראל לבין "הערבים" אלא בין קואליציה ישראלית-ערבית לבין המהפכה האיראנית וטורקיה של ארדואן. ודאי שלא מדובר באשליה כאילו "סכסוך המזרח התיכון" מתנהל סביב המאבק בין ישראל לבין הפלסטינים, הנתמכים בידי "העולם הערבי".

מילות מפתח: הסכסוך הישראלי-ערבי, הסכסוך הישראלי-פלסטיני, איראן, טורקיה, פלסטינים, מצרים, הסכמי אברהם

מבוא

הסכסוך "הישראלי-ערבי" במתכונתו המוכרת מתפוגג והולך. חוזה השלום עם מצרים ב-1979 היה "סוף ההתחלה", ולאחרונה הגיעה "התחלת הסוף" של המתכונת הזו. זה אינו חלום השלום (יש שיאמרו הזיית השלום) שהובטח באוסלו. ייתכן שחומרת האיומים על ישראל גברה, כיוון שהאויב הערבי של פעם היה הרבה פחות מרשים ומסוכן מן האויב האיראני של העידן החדש. זה גם אינו אומר שהערבים הרדיקלים הנלחמים בישראל פחות נחושים וחסרי מעצורים. זה בוודאי אינו מבשר על סיום הסכסוך עם הפלסטינים. תוכן חייהם של תומכי חמאס הוא נחישותם להכאיב ליהודים ותחושת הסיפוק מכך, גם כשאין בדבר כדי לקדם את יעדיהם ואולי אפילו להסיגם, ואלה ביהודה ושומרון מתבשמים ביכולתם לגייס, בלא תועלת רבה לעניינם, גורמים "פרוגרסיביים" באירופה ובארצות הברית נגד ישראל. פגם בולט הוא העובדה שלתנועה הלאומית בעזה ובגדה – אין יעדים קונסטרוקטיביים בצמרת סדר היום הלאומי שלה.

הסכסוך "הישראלי-ערבי" במתכונתו המוכרת מתפוגג והולך. חוזה השלום עם מצרים ב-1979 היה "סוף ההתחלה", ולאחרונה הגיעה "התחלת הסוף" של המתכונת הזו.

החידוש הוא בהצלחתה של ישראל לשבור את החזית הכלל-ערבית נגדה בסיוע החולשות המובנות של הערבים, ולשכנע את רוב מדינות ערב להודות למעשה במדיניותן כי ישראל חזקה היא תנאי הכרחי לשרידותן, ולא האיום שמולו ראוי להן להתארגן. האלימות וחוסר היציבות של האזור עומדים בעינם, אך ציר המאבק אינו בין ישראל לבין ה"ערבים" אלא בין קואליציה ישראלית-ערבית לבין המהפכה האיראנית, טורקיה של ארדואן (ואיום הג'האדיה-סלפיה). זו חופפת במידה רבה את הקואליציה דה פקטו של ישראל ורוב מדינות ערב נגד "האחים המוסלמים". התפיסה המקובלת באירופה ושל הנשיא לשעבר אובמה כאילו "הסכסוך במזרח התיכון" מתנהל סביב המאבק בין ישראל לבין הפלסטינים הנתמכים בידי "העולם הערבי" הייתה תמיד שגויה, פשטנית ומכוונת אידיאולוגיה (להבדיל מאנליטית), ועכשיו גם התגלתה בפועל כחסרת כל יסוד.

העימות האחרון עם הפלסטינים בעזה ("שומר החומות", מאי 2021) אושש את הטיעון הזה, כיוון שבעקבותיו התחזקו היחסים והועמקה השותפות בין ישראל לבין מדינות ערב המרכזיות החברות בגלוי ובהסתר בקואליציה הזו, ובראשן מצרים. אלה חוששות

שהישג של חמאס עלול לעודד את האחים המוסלמים בתחומיהן ולאיים על משטריהן.

התגבשותה של המתכונת הכלל-ערבית

הקולקטיב הערבי החל להתגייס למאבק נגד ישראל עוד משלהי תקופת המנדט, אך הסכסוך הישראלי-ערבי עוצב בצורתו המובהקת בימי נאצר. בשנות ה-40 החליטה מצרים סופית לחתור להנהגת העולם הערבי ולהדיח את ההאשמים בעיראק ובירדן ממעמד הבכורה שביססו לעצמם ב"מזרח" הערבי (גרשוני, 1980; Gershoni, 1970; Kedourie, 1981). עם סיום המנדט הבריטי, כאשר גורלה של פלסטין עמד להיחרץ בצל האיום הציוני למסד את מה שהנרטיב הערבי ראה כהמשך השליטה הזרה על חשבון בעליה הערבים של הארץ, נאלצו כל מי שנאבקו על מנהיגות האזור להתייצב ל"הגנת הפלסטינים". הנהגת מצרים לא גילתה עניין רב בנושא אפילו באמצע שנות ה-40, למעט תנועת האחים המוסלמים. אליהו ששון מהמחלקה המדינית של הסוכנות היהודית פגש בספטמבר 1946 את ראש ממשלת מצרים אסמאעיל צדקי ודיווח: "נדמה היה לי שאני יושב עם אחד החברים שלי במחלקה ואנחנו מטכסים עצה" (ששון, 1978). המלך עבדאללה, לכאורה מנהיג הפלישה הערבית שנועדה "להציל" את פלסטין מן היהודים, היה נתון למעשה בברית אסטרטגית עם ישראל נגד התנועה הלאומית הפלסטינית ונגד מצרים. אלא שכאשר ניסה בסוף המלחמה לכונן שלום עם ישראל, התברר גם לו שהאווירה בעולם הערבי אינה מאפשרת לו ולאליטה הירדנית לחרוג מן הקונצנזוס האזורי (שיפטן, 1987).

בימי הנשיאות של נאצר הוזנקה המגבלה של קשרים פומביים ומפורשים עם "הישות הציונית" לרמה של טאבו עליון, המגדיר את מידת הנאמנות הפטריוטית של הערבים כולם ומכתים את העובר עליו כבוגד. תנועתו המשיחית של נשיא מצרים הצליחה להלהיב את האליטות והציבור הפוליטי "מהאוקיינוס [האטלנטי] עד המפרץ [הערבי]" בהבטחה להשיב לערבים את גדולת עברם הקדום. את מצרים הממוקמת בצומת הגיאוגרפי-אסטרטגי בין הסהר הפורה, חצי האי ערב וצפון אפריקה ראה נאצר כמי שנועדה להנהיג את דוברי הערבית ממרוקו שלחופי האוקיינוס ועד עיראק וערב הסעודית שלחופי המפרץ הערבי בתוקף ההיסטוריה של מצרים, גודלה, יציבותה, תרבותה ומנהיגותו. הטיעון שקנה את ליבם היה לכאורה משכנע ובשלב הראשון אף הוכיח את תוקפו: הערבים נועדו לגדולה; הם נחלשו בשל פיצולם ומאבקייהם הפנימיים; הפיצול נבע מהיעדר מנהיגות ומהתרפסות בפני אויביהם; נאצר

המזימה של החוגים הריאקציוניים וחשף את בוגדנותם של הגורמים האזוריים השכירים ושלילתם את יעדיהם ושאיופיהם של העמים [...] אסון פלסטיני הוא שהצביע בבהירות על הדרך לגאולה, הדרך לאחדות, חירות וסוציאליזם (Laqueur & Schueftan, 2016).

מסע הדה-לגיטימציה של המדינות המלוכניות ה"מפגרות" נועד לדחוק אותן למגננה ולהכפיף את מדיניותן לנאצר בניגוד לצורכיהן הלאומיים יותר מאשר לחיסול משטרן (קסינג'ר, 2007). בתנאים כאלה לא יכלה ירדן, למשל, לבטא את שותפות האינטרסים שלה עם ישראל, ומדינות ערביות אחרות לא העזו להתעלם מן המאבק בישראל, אף שלא היה להן כל עניין ישיר בו.

הרדיקליזם במבוי סתום: מששת הימים עד קריסת ברית המועצות

המערכת הזו תפקדה היטב בשירותו של נאצר עד ראשית שנות ה-60. לקראת אמצע העשור היא פנתה נגדו וסופה שהביאה למפלה הגדולה של תנועתו המשיחית. במעין צדק פואטי של "כורה שחת בה ייפול", נמצא בקרב הערבים גורם רדיקלי – סוריה – שהצליח להפעיל את המנגנון של נאצר כדי לדחוק גם את נשיא מצרים למגננה מביכה, דווקא בנושא של שחרור פלסטין. במהלך המאבק המר בין מצרים לסוריה על האשמה בפירוק האיחוד ביניהן ב-1961 תבעו הסורים מנאצר לקיים את התחייבותו למלחמה בישראל, בידיעה שהוא נחרץ בדעתו שלא לעשות כן באותה עת. בנאום בפני חברי המועצה המחוקקת בעזה הסביר נאצר ב-1962 דווקא לפלסטינים, מדוע הסולידריות הכלל-ערבית שבשמה הוא נקרא באותו מועד "לשחרר את פלסטין" סותרת את אחריותו כמנהיג הערבים להימנע מלהיגרר למבחן כוח עם ישראל, בשעה שצבאות הערבים עדיין אינם מוכנים לכך. הוא סיפר על התבוסה ב-1948, כאשר מנהיגות חסרת אחריות שלחה את צבאות ערב למלחמה בפלסטין בלא להכניס לניצחון ותיאר את לקחיו:

[...] והמנהיג אשר אינו מפקפק בניצחון ומנסה להחדיר מחשבה בדבר הניצחון הקרוב – בוגד בעניין ארצו ומולדתו [...] כאשר נבצע את הפעולות הצבאיות, אין לנו מנוס אלא להיות נכונים לבצע. אם אין אנו נכונים, חובה עלינו לפעול באורח מחושב עד שנהיה נכונים, באופן שלא יארע לנו שוב מה שארע בשנת 1948. [...] כן אהיה חייב שלא להמר בגורל ארצי ולא להיכנס לשואה שניה בדומה לשואה

הוכיח את יכולתו להציע להם מנהיגות מאחדת והפגין בעימותיו המוצלחים עם המערב את יכולתו להבטיח להם מעמד של כבוד ויראה בזירה הבינלאומית (קסינג'ר, 2007). בבסיס כל ההישגים המרשימים האלה עומדת הסולידריות הכלל-ערבית. מי שחורג מן הסולידריות הזו בוגד בתקוותיהם ובעתידם של הערבים. הסכסוך עם ישראל הוא נדבך מכריע במאבקם של הערבים להשיב לעצמם את המולדת הערבית במזרח התיכון, שבה שתל הקולוניאליזם המערבי מדינה יהודית. זו חוצצת בין המזרח הערבי בסהר הפורה ובחצי האי ערב (משרק) לבין המערב הערבי בצפון אפריקה (מגרב).

הטאבו הזה העמיק בימיו של נאצר ושימש את נשיא מצרים כדי לצופף את שורות הערבים ולהטיל את מרותו אפילו על מתנגדיו המרים ביותר. נאצר אימץ יעד רדיקלי של "שחרור פלסטין", מבלי לקבוע מסגרת זמן מחייבת למימוש. מאז מבצע קדש ב-1956 הבין כי יצטרך להתעצם מאוד כדי להחריב את ישראל, אך עניינו לא היה במימוש הצבאי אלא במסר הפוליטי: התנאי המוקדם למימוש כל תקוותיהם של הערבים – שחרור מעול זרים, שיקום כוחם וכבודם, כינון רווחתם והשבת אדמתם שנגזלה בידי היהודים – הוא אחדותם תחת מנהיגותו המשיחית של נאצר. מי שחתר נגד האחדות למען מאבק משותף בישראל והחרמתה המוחלטת, כפר בעיקר. הוא יענש בידי עמו שלו שיחסל אותו, לפחות פוליטית וכנראה גם פיזית, כיוון שבגד בתקוותיה ובעתידה של האומה. נאצר פיתח את הטיעון הזה בייחוד בשיאה של "המלחמה הקרה הערבית" בשנות ה-60:

המערכה המתנהלת עתה בכל מקום במולדת הערבית היא מערכה בין שני זרמים: הזרם הלאומי והזרם הבלתי לאומי. הראשון כולל את כל הכוחות הלאומיים והפרוגרסיביים ואילו השני כולל את אויבי הלאומיות והאיחוד, לרבות המתכחשים לערביות, הראקציונרים, העדתיים, האימפריאליסטים, ישראל והקפיטליסטים הקשורים בריאקציה ובאימפריאליזם. המערכה בין שני הזרמים היא מערכה אכזרית ולגמרי לא קלה, כיוון שהיא מערכה גורלית (רדיו קהיר, 1963).

בהצהרת האיחוד הפדרלי בין מצרים, סוריה ועיראק, באפריל 1963 נקבע:

איחוד הוא מהפכה, בייחוד משום שהוא קשור במהותו בעניין פלסטיני ובחובה הלאומית לשחרר ארץ זו. אסון פלסטין הוא שגילה את

ברית המועצות ומלחמת המפרץ בסוף שנות ה־80 וראשית שנות ה־90 ונכנסה לשלב של גסיסה מיוסרת בעקבות "האביב הערבי" בעשור השני של המאה ה־21. מצבה האנוש קיבל ביטוי פומבי ב"הסכמי אברהם". כל אחד מן השלבים האלה ראוי לדיון קצר.

שחיקת הסולידריות הערבית

המתכונת הכלל־ערבית המובהקת, בשיאה של התקווה המשיחית של שנות ה־50 וה־60, נגזרה מתחושת העוצמה הגוברת של הגורמים הרדיקליים בזירה הבינלאומית והאזורית. מיצובה הנכון של מצרים במלחמה הקרה חיזק מאוד את יכולת המיקוח של נאצר עם המעצמות; מעמדו הבינלאומי שלהב את מאמיניו במזרח התיכון וחייב גם את יריביו להתפקד במחנהו. אחרי התבוסה ב־1967 עדיין רווחה התקווה ששילוב של נחישות המאבק של הערבים ומעמדם המשפיע בזירה העולמית יכפו על ישראל, כמו ב־1957, לאבד את פירות הישגיה הצבאיים בלא תמורה מדינית. נאצר תיאר את מאזן הכוחות הקובע, לשיטתו, פחות משנתיים לאחר המלחמה:

הפסדנו קרב ביוני 1967, אך האויב לא ניצח במלחמה [...] משום שלא היה מסוגל לכפות תנאים הולמים את הערכתו באשר לניצחון הצבאי הזה. הסיבה העיקרית לכך היא שניצחוננו הצבאי נוגד את הטבע, נוגד את ההיגיון ונוגד כל הערכה נכונה של הכוחות המעורבים. העיקר הוא שהאויב לא יכול היה לכפות תנאים פוליטיים, משום שאומתנו, זכותה, עמידתה ומשאביה – הטבעיים, הפוליטיים, הפסיכולוגיים, והכלכליים – גדולים בהרבה מאלה שלו. ולכן הוא היה מסוגל לנצח בקרב, אך לא במלחמה. עלינו לכוון מחדש את משאבינו ולגייסם מחדש כדי לתקן את מה שקרה, והרבה יותר מכך (מסמכי עבד אל-נאצר, עמ' 49–52).

הישיגי הערבים במלחמת יום הכיפורים והאפקט העולמי הדרמטי של הכוח והממון שלהם בעת משבר האנרגיה קיימו את התקווה לשיקום מעמדם ולכפיית רצונם על ישראל עד שלהי שנות ה־70. במחצית הראשונה של העשור התחולל לא רק שינוי דרמטי לטובה בעמדת המיקוח של הערבים אלא גם מפנה חד בביטחונם העצמי ובתקוותיהם לעתיד. נזאר קבאני, משורר חשוב שפרסם ביקורת נוקבת על המאפיינים התרבותיים שהובילו, לשיטתו, לתבוסת הערבים ב־1967 ("בשולי פנקס התבוסה") כתב מייד אחרי מלחמת יום הכיפורים על

של שנת 1948 [...] המלחמה היא הגנה, נסיגה ותקיפה, והמפקד המנצח יודע, מתי לתקוף ומתי לסגת (הרכבי, 1972).¹

לבסוף החלו הסורים עצמם להתגרות בישראל, ובעקבות תגובותיה תבעו ממצרים להצטרף למאבק ולהנהיגו, כמתחייב מן הסולידריות הכלל־ערבית שסביבה התגבשה התנועה המשיחית הנאצרית גם בתחום הסכסוך הישראלי-ערבי. לאחר שנים של פרובוקציות מדמשק, לא היה נאצר מסוגל עוד לעמוד בפני המנגנון שהוא עצמו כונן ונקט צעדי הסלמה שהובילו לתבוסתו ולחורבנו במלחמת ששת הימים. אותה תביעה לסולידריות כלל־ערבית חסרת גבולות שניצבה בליבו של הסכסוך הישראלי-ערבי במתכונתו המובהקת גררה גם את ירדן למלחמה אבודה שהמלך חוסיין לא רצה בה, והביאה לאובדן ירושלים ולשליטת ישראל בכל "פלסטין" שממערב לירדן. בשתי הזדמנויות הסביר המלך את שיקוליו, בראשית המשבר ובעיצומו:

כאשר נאצר הזיז את כוחותיו מעבר לתעלת סואץ ואל תוך סיני ידעתי שהמלחמה בלתי נמנעת. ידעתי שאנחנו עומדים להפסיד בה. ידעתי ששתי האפשרויות מאיימות על ירדן: או שנפעל כפי שפעלנו, או שהמדינה תקרע את עצמה לגזרים אם נישאר מחוץ למלחמה, וישראל תצעד אל תוך הגדה המערבית ואולי אף מעבר לכך [...] לא היה כאן מצב שנוכל לנצח [...] ידענו מה יהיו התוצאות. אבל זו הייתה הדרך היחידה, ותוצאותיה היו האסון שעיימו אנו חיים מאז ועד היום (שליים, 2009, עמ' 212).

בפרספקטיבה היסטורית אפשר לקבוע שמימושה המלא והמובהק של הסולידריות הכלל־ערבית הזו ב־1967 יצר את התנאים שהביאו לשחיקתה, לכרסומה ולהתמוססותה, לקראת קריסתה הגמורה בעשורים הבאים.

בפרספקטיבה היסטורית אפשר לקבוע שמימושה המלא והמובהק של הסולידריות הכלל־ערבית הזו ב־1967 יצר את התנאים שהביאו לשחיקתה, לכרסומה ולהתמוססותה, לקראת קריסתה הגמורה בעשורים הבאים. היא עמדה בתוקפה עד מותו של נאצר ב־1970, השמיעה את שירת הברבור שלה במלחמת יום הכיפורים ובחרם הנפט בשנות ה־70, נסדקה בלא תקנה בחוזה השלום עם מצרים בסוף אותו עשור, נפגעה עם קריסת

דחתה מראשיתה כל פשרה היסטורית (פורת, 1971; 1978; שיפטן, 1987),³ אפילו כאשר מנהיגיה ידעו היטב בשלהי שנות ה-40 על החלופה הקטסטרופלית לכך, בדמות שותפות ישראלית-ירדנית על חשבון עצמאותם הלאומית. כך היה גם בעקבות יוזמת סאדאת, כאשר ערפאת עצמו הגדיר את הצעות האוטונומיה של בגין כמוליכות למדינה פלסטינית (לוי, 1998),⁴ וכך התמידו ערפאת וממשיכו לדחות כל פשרה היסטורית, גם לאחר קריסת תהליך אוסלו באינתיפאדה השנייה – בימי אהוד ברק ובימי אהוד אולמרט (ממר", 2020).⁵

כישלוננו הבלתי נמנע של תהליך אוסלו נבע מאי־הבנה בסיסית בקרב אדריכליו בדבר מהותה של התנועה הלאומית הפלסטינית בהנהגת המופתי, ערפאת ויורשיהם.

הרדיקליות האובדנית מימי המופתי ועד היום מעוגנת בהנחה הפלסטינית בדבר התמדתה של המתכונת הכלל-ערבית של הסכסוך עם ישראל, תוך הכחשת גורמי העומק של השינוי המצטבר המתואר כאן, המתחולל במתכונת הזו מאז שנות ה-70. הפלסטינים הניחו בשנות ה-90 שגם בעתיד יזכו לתמיכה מסיבית במאבקם מהעולם הערבי, כפי שהפגנת הסולידריות עם העניין הפלסטיני גררה את מדינות ערב למלחמה ב-1948, כפי שגררה את מצרים וירדן למלחמה ב-1967 וכפי שמנעה הסדרים נפרדים עד 1977 והשאירה את מצרים בודדה מחוץ למעגל הסולידריות הזה עוד עשור וחצי אחרי חוזה השלום. ערפאת זיהה בראשית שנות ה-90 ממשלה ישראלית להוטה להאמין בסיכויי השלום ונכונה להניח לו ולאנשיו להיאחז בגדה וברצועה. הוא סייע לה להונות את עצמה עד שהחלה להיחשף, כבר ב-1995 (גלילי, 1995; ברון, 1995),⁶ העובדה שהיאחזות הזו נועדה להעצים ולייעל את המאבק נגד ישראל ולא לסיימו בפשרה.

בדיעבד אפשר לקבוע כי למרות הנזק הכבד שגרם תהליך אוסלו לישראל, הוא גם סייע להמשך השחיקה בגיבוי הכלל-ערבי לפלסטינים: ירדן מצאה עילה לכוון שלום עם ישראל (1994) בטענה שאפילו אש"ף פועל באותו כיוון, ומדינות באסיה ובאפריקה כוננו קשרים עם ישראל או חידשו אותם לאחר שנותקו בשנות ה-70. אפילו השבירה הכוחנית של המאבק הפלסטיני, שסיימה את האינתיפאדה השנייה בראשית המאה הנוכחית, לא הסיגה לאחור באופן משמעותי את מגמת השחיקה בסולידריות עם הפלסטינים.

ההבדל בין הדימוי העצמי לאחר התבוסה לזה שהתברך בו אחרי הישגי החיילים הערבים ב-1973. לפניה: "עניי היו שתי מערות שבהן מקננים עטלפים ועכבישים [...]" אני נושא על מצחי צלקת עמוקה ושמה החמישה ביוני". בעקבותיה: "נולדתי תחת הסולמות והגשרים הצפים" לחציית התעלה ו"יצאתי [...] מרחם נושאי הגייסות וקני התותחים [...] הייתי אחד מאלה שיצאו מרחם הטרגדיה והזעם [...] הנה אני שוחה במימי תעלת סואץ ככריש וקורע בשיני את בשר החיילים הישראלים בגולן" (סיון, 1974).

התקווה הזו נסדקה ללא תקנה עם יוזמת סאדאת וחוזה השלום הנפרד שחתמה המדינה הערבית הגדולה והחשובה ביותר עם ישראל ב-1979. זה היה לא רק סוף הסולידריות הכלל-ערבית, עם פרישת האבן הראשה ממנה, אלא גם מהלך שאפשר לישראל להפנות משאבים מביטחון לזירת הפנים, באופן שהזניק את התפתחותה (בן-צבי, 2002)² והגדיל בצורה דרמטית את הפער בינה לבין הגורמים הערביים שדבקו במאבק נגדה. התפוררותה של הסולידריות הערבית השתקפה כעבור שנים ספורות בעמידתן של מצרים וכל שאר מדינות ערב מנגד, כאשר ישראל תקפה את הכור הגרעיני בבגדאד (1981) וכבשה עיר בירה של מדינה ערבית (ביירות ב-1982). חדלון של מדינות ערב העמיק עם קריסתה של ברית המועצות (1991), לא רק משום שהרדיקלים הערבים איבדו את התמיכה הצבאית והפוליטית של מעצמת־העל אלא גם משום שכל הערבים איבדו את יכולת התמרון שהעניקה להם התחרות הבין-מעצמתית במלחמה הקרה. במלחמת המפרץ הראשונה, כשנתיים אחרי התפוררות ברית המועצות, הומחשה הקריסה של הסולידריות הכלל-ערבית כאשר חאפז אסד, שליטה של המדינה שהובילה את הקונצנזוס הרדיקלי גם במאבק נגד ישראל, התפקד במחנה בהנהגת ארצות הברית במלחמה נגד משטרו הרדיקלי של סדאם חוסיין בעיראק.

הממד הפלסטיני

בשנות ה-90 עורר השינוי במאזן הכוחות העולמי תקווה מופרכת בירושלים כי נכונות לשינוי דרמטי במדיניות ישראל בסוגיה הפלסטינית תאפשר פשרה היסטורית עם תנועתם הלאומית. התקווה הזו התבססה על ההנחה שערפאת ושותפיו להנהגה הפלסטינית הפנימו את העובדה שבעידן האמריקאי אין להם סיכוי להתמיד במאבקם למיצוי כל מטרותיהם הלאומיות. כישלוננו הבלתי נמנע של תהליך אוסלו נבע מאי־הבנה בסיסית בקרב אדריכליו בדבר מהותה של התנועה הלאומית הפלסטינית בהנהגת המופתי, ערפאת ויורשיהם. זו

קריסת הסולידריות הערבית בעקבות האביב הערבי

הפגיעה הדרמטית והקשה ביותר מאז מלחמת ששת הימים בסולידריות הכלל-ערבית בנושא הפלסטיני – המאפיין החשוב ביותר של הסכסוך הישראלי-ערבי במתכונתו המוכרת – התרחשה בעשור השני של המאה ה-21 במהלך האביב הערבי ומה שנחשף בעקבותיו. כבר הוזכר שהסולידריות הזו חושלה בעת תנופת הישגיו של נאצר ותנועתו המשיחית, בשיא ההערכה העצמית של העוצמה הערבית בעידן החדש. הלקחים מאירועי האביב הערבי של הערבים עצמם, של אויביהם ושל משקיפים מנוסים של האזור מצביעים על השפל העמוק ביותר בתדמית הזו ובשיפוט החיצוני בדבר מעמדם של הערבים ותקוותיהם לעתיד.

המושג האביב הערבי שיקף את הפער בין הציפיות הגדולות לבין המציאות הכואבת. שני תוצרי לוואי חיוניים של האירועים הללו – הפרכת האשליות בדבר "המזרח התיכון החדש" וקריסת הסולידריות הכלל-ערבית במאבק נגד ישראל – אינם יכולים לפצות על הכישלון המחפיר ועל הסבל הנורא ששרר באזור בעקבותיו.

המושג האביב הערבי שיקף את הפער בין הציפיות הגדולות לבין המציאות הכואבת. שני תוצרי לוואי חיוניים של האירועים הללו – הפרכת האשליות בדבר "המזרח התיכון החדש" וקריסת הסולידריות הכלל-ערבית במאבק נגד ישראל – אינם יכולים לפצות על הכישלון המחפיר ועל הסבל הנורא ששרר באזור בעקבותיו. התברר שוב, כפי שידע כל מי שלא התעקש מטעמים אידיאולוגיים להציג תמונת מציאות שגויה ואשלייתית, כי מוקד הכישלון הוא בחברה הערבית, וכי מאפייני שליטיה הם בעיקר תסמין של גורמי עומק אנדוגניים. התברר שוב שלא ניתן להתמודד בהצלחה עם אתגרי המאה הזו בלא תמורה יסודית בסדר החברתי והפוליטי השבטי, בלא נכונות לערער יסודות פטריארכליים, לפתח חברה אזרחית ולאמץ גישה פלורליסטית בחברה ובפוליטיקה. בלא התשתית הזו, אפילו בחירות חופשיות אינן יכולות להביא אלא להחלפת רודנות הרסנית אחת במשטר מדכא אחר.

לאחר עשור של "אביב" בגרסתו הערבית מבלבלים במזרח התיכון רודניות, אנרכיה, מלחמות אזרחים, מצוקה וייאוש, הגרועים יותר ממה שהאזור הכיר לפניו. המצב חמור יותר גם משום שנגרם סבל רב ומיותר למיליוני אנשים וגם משום שהתקוות לשיפור נכזבו. אפילו בתוניסיה, שבה הסתמן תחילה שינוי חיובי, היה

מימוש תלוי ברצונם הטוב של האחים המוסלמים. אלה מיומנים בהצעת סיוע מיידי לנדכאים, המעמיק את אחיזת הארגון בחברה, לקראת השלטת רודנותו עליה. כזה בדיוק היה המהלך של ארדואן בעשור הראשון לשלטונו, לפני שנחשפה המהות הדורסנית של גרסתו לאסטרטגיה המתוחכמת של האחים המוסלמים.

בשאר מוקדי האביב הערבי – במצרים, בלוב, בסוריה, בתימן ובמדינות שבהן הוא מטיל את צל חרדותיו בלא שהתפרץ – עומדים המצוקה והכישלון בתוקפם, או שהחמירו. התברר שבמדינה החשובה ביותר, שבה הודח הנשיא (מובארכ), החליפו הבחירות משטר בלתי מתפקד אך יציב ומתון במשטר מסוכן לוחמני ומדכא של האחים המוסלמים, שחסם את הדרך לכל סיכוי של פלורליזם ודמוקרטיה. זה הוחלף בתורו, בתמיכה ציבורית רחבה, בדיקטטורה צבאית. במקום שבו נכשל הניסיון להדיח את השליט ערך הנשיא (בשאר אסד) טבח המוני בקרב אזרחיו ושרד בזכות אכזריות חסרת מעצורים. במקום שבו נרצח השליט (קדאפי) התברר שהחברה הלובית יכולה להעלות רק חלופה של כאוס שבטי, הגרועה אפילו משלטונו של נשיא מדכא ומופרע. בתימן טובחות זו בזו שתי כנופיות המבטיחות לאוכלוסייה רק סבל ומצוקה. בלבנון, גם אם תיחלץ בעור שיניה מקריסה, אוכלים הרקב והשחיתות המובנית כל חלקה טובה, חזבאללה מסכן אותה במלחמה לא לה שתביא עליה חורבן, ומעורבותה של איראן רק מחמירה את המצב. הפריחה המרשימה בחלקים של המפרץ בנויה במידה רבה על כרעי תרנגולת, בדמות רוב מכריע של עובדים זרים ומיעוט קטן של בעלי פריבילגיות. במקומות שבהם הקימו הפלסטינים משטר משלהם – בעזה ובאזור A בגדה – שוררים דיכוי ושחיתות מובנית.

"אומרים שהשירה לערבים היא כפילוסופיה ליוונים, כחוק לרומים וכאומנות לפרסים: בית הגגנים והביטוי הצרור ביותר של רוחם הייחודית" (עג'מי, 1998). אחד המשוררים הערבים החשובים בדור האחרון, אם לא הבולט שבהם, נתן לייאוש ולתחושת המבוי הסתום ביטוי נוקב. עלי אחמד אסבר, הידוע בכינויו אדוניס, הוא עלווי ממחוז לטקיה בסוריה יליד 1930, שגלה לצרפת לפני כמה עשורים. הוא פרסם את דבריו במדורו "מדאראת" (היקפים) בעיתון החשוב "אל-חיאת" הלונדוני:

[...] ההצגה הארוכה המוצגת כיום על האדמה הערבית / אינה עוסקת בגילוי אור חדש, / כי אם ההפך: האם התפתחות האירועים די בה לומר / כי בזכות "האביב הערבי" / לא נותר לאדם על האדמה הערבית / מוצא לתקווה?

חולשת הבורגנות, שבירותה של החברה העירונית והתפרצות של השבטיות הכפרית המדוכאת. כעבור עשור הושלמה מהפכת הנגד בשיבתם של משטרים צבאיים או בפיצול חברות על פי קווים דתיים, סקטוריאליים ואתניים, במעין תת־פטריוטיזם במקום הצירוף המובטח של פטריוטיזם ואוניברסליות. מגזרים רחבים של החברה משלמים בגירוש ובגלות את מחיר תבוסתה של החירות. "אשר לכוחות המהפכה", מסיים סאע'יה את קינתו, "הם נתונים ברקב העושה תחייה מהירה למאוד בלתי סבירה: לא רק את תחייתה של המהפכה, גם את תחייתן של המדינות עצמן".

השאם מלחם, עיתונאי לבנוני־אמריקאי בכיר המשמש שנים ארוכות ראש המשרד של רשת אל־ערביה בווינגטון ופובליציסט ב"א־נהאר", היה פעיל בצעירותו בחוגים שוחרי רפורמה בעולם הערבי. ביוני 2017, במלאת יובל למלחמת ששת הימים, תיאר בכאב את חורבנם של הסדר הפוליטי הערבי ושל המבנים הדתיים "הפרימיטיביים והמפגרים" ואת גלישת החברה הערבית לעומק האפלה. הוא ביכה את חורבן הערים שוקקות החיים והקוסמופוליטיות שחווה בנעוריו — דמשק, חלב, בגדאד, מוצול, קהיר ואלכסנדריה. אחרי הזוועות של האביב הערבי הוא מתאר חורבן והגליה בממדים מבהילים, שהביאו הערבים על עצמם (וטען כי בהיותם חמישה אחוזים מאוכלוסיית העולם, הם העמיסו עליו 50 אחוזים מהפליטים). מלחם הצביע על עליית המעצמות הלא־ערביות של האזור — איראן, טורקיה וישראל — בשל היחלשות הערבים, ועל התפוררותן של עיראק וסוריה עד שמתעורר ספק אם ניתן עוד לאחדן. הוא מקונן בייחוד על מצרים הנדחקת לשוליים, שורדת בזכות נדבות מן המפרץ וזקוקה במאבקה נגד מאחזי "המדינה האסלאמית" בסיני לסיוע של מוטוסי ישראל, שהשמידו בשנת 1967 את חיל האוויר המצרי. אף שמלחם מנסה להתנחם במאבקם של צעירים ערבים מעולם העסקים, האקדמיה והאומנות, שלא ויתרו על תקוותם לעתיד טוב יותר, הוא מסיים בנימה של ייאוש: "הם מהווים אלפי נקודות אור, אך למעשה אודים מנצנצים אלה של נאורות ימשיכו עוד שנים להיות מוקפים באפלה, אפלה סמיכה" (Melhem, 2014; 2017).

השלושה שעדותם הובאה כאן — אדוניס, סאע'יה ומלחם — גלו מן העולם הערבי והם חיים, לא במקרה, בפריז, בלונדון ובווינגטון, אך קביעותיהם זוכות לתהודה רבה מאוד ולאמון רב בקרב אומתם. העובדה שאין הם יכולים להשמיע בארצם את האמת המרה על העומק התרבותי של הכישלון הערבי היא אחת החולשות המבניות של התרבות הזו. שני המבקרים המרשימים והבולטים ביותר, שכתבו מתוך אמפתיה וכאב על המבוי

...ההיסטוריה אמרה, בקול דמוי ערבי: / מתי היום, ומחר אשלח בגוף אחר דמוי ערבי, שבטים ועדות נקרעים ואוכלים זה את זה. / לא למדתי דבר פרט למיומנות ההרג ואמנויותיו (גבאי, 2016).

במדור מ־29 ביוני 2017, שכותרתו "הערביות מדובבת את עצמה" כתב:

...אני הערביות המבדדת, החולה, / שהיא רק בטוי. / בשמי בני מכריזים עלי יום יום, / פסק דין מות / ...אני הערביות — ספרי מתקוממים עלי, / משילים מעל כתפיהם משאות עצומים של הזיה ובחילה. כל מלה מכריזה על אכל ההיסטוריה שלה, / ההווה שלה ועתידה. ההיסטוריה שלה — כי הגרה או נאלצה להגר / למקום שהיא מסרבת לחזר ממנו. ההווה שלה — קריסה שלא נתן למנע, / העתיד שלה — פתיחה ללקוי ומחיקה. ...מעטה ואילך העתיד מאחוריו. / הוי שפתי הערבית (גבאי, 2018).

חאזם סאע'יה, עורך המוסף הפוליטי של העיתון אל־חיאת ואחד הפרשנים הפוליטיים המוערכים והנבונים של העולם הערבי, תיאר את מצבה הנואש של החברה בחלוף עשור מפרוץ האירועים במאמר שכותרתו: 'האביב הערבי': העשור המר (Saghieh, 2020). הוא מאפיין את האביב הערבי כמהפכה המשמעותית ביותר בהיסטוריה הפוליטית המודרנית, שעליה אמור היה העתיד הערבי להיבנות. המהפכה הייתה אמורה לחלץ את הערבים מן הדבקות ביעדים רגשיים שמעבר לצורכי העמים והאומות: מן הצורך לחתור לפתרון אסלאמי, לאחדות ערבית, למאבק בבריתות אסטרטגיות או לשחרור פלסטין. לעמים השונים שהתקוממו היה לדבריו עניין אוניברסלי משותף ב"חירות, לחם וכבוד אנושי". הם רצו להחזיר את הכוח לעם בדרכי שלום ולהחליף את החתירה לעבר יעדים נצחיים בהישגים יחסיים ולהתחבר למהפכות המדע, הטכנולוגיה והמידע שנחסמו בפניהם. סאע'יה מתאר את התהליך שבו חוסלו לאחר שנתיים המגמות הללו על ידי המשטרים הצבאיים והגורמים האסלאמיסטיים הרדיקליים, שהשיבו על כנו את הסדר הישן באמצעות אלימות, אכזריות ומלחמות אזרחים. הם גם החזירו את השיח המבוסס על הכישלון בהתחברות להישגי העולם המודרני ואת העיוות של בידוד האדם. התבוסה הזו מעוגנת, לשיטתו, בחולשותיה של החברה:

עושה את החברה הערבית פגיעה למשטרים מרושעים ולקיצונים הנחשבים להחריב אותה (ואת מי שנתפסים כבעלי בריתה במערב)? איש אינו סבור כי הערבים חסרי כישרון או סובלים מדחייה פתולוגית כלפי דמוקרטיה, אך כדי שהערבים יתעוררו מן הסייט שלהם וכדי שהעולם יחוש ביטחון, הרבה חייב להשתנות (The Economist, 2014).

בסיום המאמר קובעים כותביו כי רק הערבים יכולים לשנות את הכיוון שהוביל לשקיעת הציוויליזציה שלהם, וכי בעת שנכתב הייתה אך תקווה מועטה שכך אומנם יקרה. הם מצביעים על מה שנדרש – פלורליזם, חינוך ושווקים חופשיים – הערכים שאפיינו את הערבים בעבר הרחוק, אך קובעים שאימוצם המחדש אינו נראה באופק. אשר להכרה הרווחת בקרב הערבים בחולשתם ביחס לישראל, מעבר לסוגיית השורשים החברתיים והתרבותיים של החולשה הזו, אין צורך לפנות למשוררים, לחוקרים, לעיתונאים ערבים גולים או לשבועונים בריטיים. מעיד על כך נשיאה של הגדולה והחשובה במדינות ערב, ודווקא בטקס לציון המלחמה היחידה נגד ישראל שנתפסה כניצחון ערבי. בכנס של אנשי צבא לציון 45 שנה למלחמת אוקטובר העלה נשיא מצרים עבד אל פתאח א-סיסי על נס את גבורתם של חיילי מצרים בעצם נכונותם להתעמת עם כוחו העדיף של צה"ל: "פערי הכוחות הגדולים לא הרתיעו את מצרים או את הצבא שלה. זה היה כמו אחד שנוהג בסייט והשני במרצדס. האמת שהיה ברור שהמרצדס תנצח. מי בכלל מעלה על דעתו להתחרות במרצדס עם סייט, חוץ מגברים אמיתיים?" א-סיסי הוסיף כי "תוצאות המלחמה הן בגדר נס [...] הצבא המצרי הצליח לעשות זאת בעבר הוא יצליח לעשות זאת בכל פעם" (TeN TV, 2018). המסר ברור: עדיפותה של ישראל היא מבנית.

בתנאים של חולשה, חוסר ביטחון עצמי וחרדות מבוססות היטב, אין הערבים יכולים עוד להרשות לעצמם סולידריות מן הסוג שיחליש כל אחד מהם; הם זקוקים לשותפויות אחרות הסותרות את הסולידריות הזאת כדי להתמודד עם סכנות חדשות, לרבות איומים בעלי ממדים קיומיים. מה שנחשף באביב הערבי השפיע לעומק על עמדת המיקוח הערבית ועל יחסי ישראל-ערב. בשל חשיבותו המיוחדת של הפרק האחרון הזה בתולדות האזור ומורכבותו הפוליטית והתודעתית, מתבקש כאן דיון מפורט מעט יותר באותה תופעה.

מזה דורות, במיוחד מאז כינון של מדינות ערב ועצמאותן באמצע המאה הקודמת, ניסו משקיפים מערביים ובני האזור להסביר שהן נכשלו בהתמודדות עם

הסתום שאליו נקלעה חברתם – הפילוסוף הסורי צאדק ג'אל אלעט'ם והחוקר בן העדה השיעית בלבנון פואד עג'מי – חיו גם הם בברלין ובוושינגטון. שניהם נפטרו באמצע העשור הקודם ולא נאלצו לחוות את מלוא החורבן שהביאו הערבים על עצמם באותו "אביב" (עג'מי עוד האמין בראשית העשור בהצלחת הפרויקט וכתב ספר אופטימי על האירועים בסוריה). שניהם זיהו את השבר העמוק והמבני שנים לפני שעלה על פני השטח (עג'מי, 1998; Al-Azm, 2004).

בעקבות כישלונות ערביים מתמשכים במשך מאות שנים של חיכוך עם המערב ועשרות שנים של שלטון קולוניאלי מערבי בארצותיהם, הם רגישים במיוחד לתדמיתם באירופה ובארצות הברית, נוטים להיעלב מאוד מהערכה ביקורתית של תרבותם ומרבים לייחס עמדות בלתי מחמיאות כלפיהם לגזענות או לאסלאמופוביה. על רקע הרגישות הזו והאופנה המערבית, בעיקר בחוגי אקדמיה ותקשורת, להימנע כמעט בכל מחיר מביקורת קשה על גורמי "עולם שלישי", גם אם היא מתבקשת עניינית, ראוי להביא כאן דוגמה לאכזבה העמוקה בחוגים ליברליים מכישלונם של האביב הערבי, שפורסמה עוד לפני שמלוא עומקה של הזוועה הומחש בסוריה ובמוקדים אחרים. מדובר במאמר מקיף שפורסם ביולי 2014 ב'אקונומיסט' – אחד הפרסומים השקולים והזהירים של התקשורת העולמית:

לפני אלף שנים התחלפו ביניהן הערים הגדולות בגדאד, דמשק וקהיר בהובלת התחרות עם העולם המערבי. אסלאם וחדשנות היו תאומים. החליפיות הערביות השונות היו מעצמות על דינמיות, מגדלורים של למדנות, סובלנות ומסחר. אך היום הערבים במצב עלוב. בשעה שאסיה, אמריקה הלטינית ואפריקה מתקדמות, המזרח התיכון מעוכב בשל רודנות ומעוות בשל מלחמה. התקוות נסקו אל-על לפני שלוש שנים, כאשר גל של אי-שקט ברחבי האזור הדיח ארבעה דיקטטורים – בתוניסיה, במצרים, בלוב ובתימן – וזעק לשינוי במקומות אחרים, בייחוד בסוריה. אלא שפרי האביב הערבי הרקיב עד חידוש השלטון האוטוקרטי ומלחמה. שניהם מחוללים אומללות וקנאות המאיימות כיום על העולם בכללו. מדוע כשלו מדינות ערביות באופן כה אומלל ביצירת דמוקרטיה, אושר או (למעט מזלן הטוב בעניין הנפט) עושר עבור 350 מיליון אנשיהם – זו אחת השאלות הגדולות של זמננו. מה

כיוון שהביאו חירות, דמוקרטיה, שלום וזכויות אדם; איכות החיים הזו מעוררת קנאה ומוכרת בעולם בזכות הטלוויזיה והרשתות החברתיות; הכול רוצים בחיים כאלה ומבינים שרק דמוקרטיה, שיתוף פעולה אזורי ומניעת מלחמות ועימותים יאפשרו את מימושם. מכאן נהוג להסיק לפעמים בטעות שאם יסולקו השליטים הרודנים והמושחתים ויוחלפו בכאלה שייבחרו בידי העם הרוצה בחיים טובים, יגיע המפנה שהומחש במזרח אירופה גם למזרח התיכון. את הגרסה החולמנית ביותר של התפיסה הפשטנית הזו השמיע שמעון פרס בראשית שנות ה-90 (וזו עמדה ברקע תהליך אוסלו). הוא גם קבע שהמטמורפוזה התרבותית הזו תופיע בהכרח, כיוון שהחלופה היא כישלון ומצוקה, והניח שכישלון כזה (כפי שקרה, כצפוי, בפועל) כלל לא יכול להתמיד (פרס, 1993). גרסאות אחרות שהתבררו במבחן הזמן והמציאות כמנותקות מן המציאות התרבותית והפוליטית רווחו מאוד במערב, בפרט באקדמיה ובקרב אליטות אירופיות, והכתיבו במידה רבה את הציפיות ואת המדיניות במזרח התיכון.

חולשת העולם הערבי וההשלכות על ישראל

העולם הערבי מודע עד כאב לחולשתו ואיבד הרבה מתקוותיו. לא מדובר עוד באופוריה מהסוג שהיה מקובל בשיאו של הנאציזם או אחרי המלחמה ב-1973, ובימי משבר האנרגיה וצבירת הממון. נפגעה קשה גם התקווה לייצב את המצב, לראות אופק כלכלי שמעבר לשרידות דלה, להבטיח איכות חיים סבירה. האזרח הסורי רואה את חורבן ארצו, העיראקי רואה את מולדתו נקרעת לגזרים, הלבנוני מתקשה לקיים חיי יום-יום ברמה הבסיסית ביותר וחרד מפני החמרה מתמדת של המצב. הסביבה אלימה, מאיימת ובלתי ניתנת לחיזוי. לא רק פתרון אינו נראה באופק, אפילו רגיעה אינה צפויה. גם במדינות שהצליחו למנוע התפרצויות רבתי של אלימות כמו ירדן, המצב הכלכלי מדכא, התלות בסיוע חיצוני בלתי יציב מתמידה, המתחים הפנימיים גואים (למשל ניסיון ההפיכה שיוחס לנסיך חמזה בירדן), הבסיס הפוליטי של המשטר נשחק. בסקר בקרב אלפי צעירים ערבים בני 18–24 שנערך ב-2020 ב-17 מדינות במזרח התיכון, העידו 63 אחוזים מהנשאלים במה שעורכיו קוראים הלבנט (ירדן, עיראק, לבנון, השטחים, סוריה ותימן) כי ניסו באופן פעיל או שקלו להגר ממדינותיהם. ב-2021 ירד שיעורם ל-42 אחוזים (בדומה לשיעורם בצפון אפריקה) (Arab Youth Survey, 2020). אפילו תחת כיבוש ישראלי בגדה המערבית, המצב הרבה פחות גרוע.

לכאורה אמורה התמונה העגומה הזו לעודד את ישראל: מדינות חלשות הן אויב פחות מסוכן, האנרגיות

האתגרים של העולם המודרני בשל רודנותם ושחיתותם של השליטים המקומיים. המגמה הזו התעצמה בעידן התקינות הפוליטית ובעקבות השפעתו הרבה של אדוארד סעיד על האקדמיה במערב. בעידן הזה נכפה בחוגים רחבים איסור לדון בכשליה האנדוגניים של חברה לא-מערבית, בפרט כזו שהייתה נתונה לשלטון קולוניאלי ובניה אינם לבני עור. דיון בכשלים כאלה שאינו מתמקד בנזקיו המתמשכים של השלטון הזר מביא להוקעת הדובר כגזען, תוך פגיעה במעמדו המקצועי והציבורי. לספרו של אדוארד סעיד 'אוריינטליזם' הייתה, מאז פרסומו בשלהי שנות ה-70, השפעה מכוננת בתהליך הדה-לגיטימציה של הדיון הענייני בחברות פוסט-קולוניאליות בקמפוסים של המערב ובהכפפתו של הדיון לפרספקטיבה של האשמת המערב בכשליהם של הערבים. מבחינתו, החטא הקדמון הוא האוריינטליזם שעיוות את דמותו של האזור, ואילו כפרתו מחייבת היפוך המגמה הפסולה הנוהגת בדיון האקדמי במערב, הנוטה לגמד ולהשמיץ את בני האזור בשירות תאבון ההשתלטות שלו. מבחינת תרומתו להבנת האזור אין לספרו של סעיד חשיבות, אך השפעתו על דיכוי החשיבה החופשית והכתבת הפרספקטיבה המחקרית באקדמיה במערב הייתה מהפכנית (סעיד, 2000; Kramer, 2001).⁷ דיון הוגן ומעמיק ביחסי הגומלין המורכבים בין מעצמה קולוניאלית לבין החברה שעוצבה בהשפעתה באימפריה הבריטית בעת השלטון הזר ולאחר עזיבתו הביא דווקא ראש ממשלת הודו ממפלגת הקונגרס מאנמוהאן סינג, בהרצאה שנשא באוקספורד בעת כהונתו. לצד הביקורת על השלטון הקולוניאלי ציין סינג בהכרת תודה את תרומתה של המורשת הבריטית לממשלה קונסטיטוציונית, לשלטון החוק, לתקשורת חופשית, לשירות ציבורי מקצועי ולהשכלה ומחקר אקדמיים (Ministry of External Affairs, 2005). על פי תכתיבי התקינות הפוליטית אפשר להטיל את האחריות על בני המקום רק אם היא מתמקדת ברודנים מושחתים שהושלטו בארצם בידי הקולוניאליסטים ויורשיהם המערביים, בכפייה או במניפולציה. כאשר ההיסטוריה של עליית המנהיגים הללו מקשה על האשמה כזו, מקובל לטעון שהמורשת הקולוניאלית או המדיניות המערבית ובחישותיהם הם שעוררו תגובה מסוג זה (Levi & Young, 2011). התקוות שנלוו לתיאור המעוות הזה (ובמידה רבה הצמיחו אותו) התמקדו בהתקוממות עממית רחבה שתדיח את השליטים הללו ותעלה במקומם, בבחירות חופשיות, שליטים המשקפים נאמנה את החברה המקומית.

לתקווה הזו נוסף מאז קריסת ברית המועצות טיעון קליט ונפוץ, שלווה במסקנה מופרכת: הדמוקרטיה ניצחו

בתנאים אלה, האיום הקיומי על המשטרים הערביים גובר כמובן על הסולידריות הכלל-ערבית המפוקפקת והמתפוגגת ממילא בעניין הפלסטיני. אפשר ורצוי לשלם מס שפתיים לעניין, אך ברור שלרוב מדינות ערב אין עוד הרבה משאבים פוליטיים שהן מוכנות להפנות לאפיק זה. יש להן גם הרבה פחות עניין רגשי או תחושת מחויבות עמוקה לעניין. והעיקר: אין מי שיאיים עליהן ויאלץ אותן אפילו להעמיד פנים בתחום זה, באופן שנאצר הצליח בזמנו. דעת הקהל שלהן עסוקה ברובה בחרדות מוצדקות ומיידיות אחרות. האלימות, במצרים למשל, מקבלות ברובן כללי משחק נוחים: הן מעלימות עין משיתוף הפעולה עם ישראל, כל עוד אינו גלוי מדי או עוסק בעניינים סמליים, בעוד חבריהן באיגודים המקצועיים קידמו מחוות חסרות משמעות של ממש בתחום מניעת הנורמליזציה. בירדן, שבה נדרשת פעולה פרואקטיבית יותר בשל האוכלוסייה הפלסטינית, "מעניש" המלך את ישראל בעניינים הזוכים לתשומת לב, כגון ביטול החכירה בנהריים ובערבה, ראיונות ביקורתיים, נזיפות בתקשורת ואיסור הטיסה של ראש ממשלת ישראל בשמי הממלכה, אך שיתוף הפעולה הביטחוני הדוק וחשוב. בנסיכויות המפרץ לא טורחים אפילו להעמיד פנים, ואפילו בערב הסעודית אין מסתירים עוד את שיתוף האינטרסים ואת אפשרויות שיתוף הפעולה. העיתונאי הסעודי הבכיר עבד אל-רחמן אל-ראשד, בעבר עורכו של היומון בבעלות סעודית א-שרק אל-אווסט ומנכ"ל ערוץ אל-ערביה, פרסם מאמר שבו תמך בהסכם הנורמליזציה בין איחוד האמירויות לישראל והוסיף:

לכל מדינה ערבית שמורה אותה זכות [כמו לפלסטינים] לנהל את יחסיה הבינלאומיים, ובכלל זה גם את יחסיה עם ישראל. זהו עניין ריבוני שעליו מחליטה כל מדינה בהתאם לאינטרסים שלה, ולא לפי מה שרוצים הפלסטינים או הערבים האחרים [...] ההפסדים הפלסטיניים מעולם לא פסקו, בשל אי-ההתמודדות שלהם עם המציאות וסירובם להבין את הנסיבות של מדינות ערב שמקיימות קשרים עם ישראל, אשר עשויים להיות להם [פלסטינים] לעזר רב (אל-ראשד, 2020).

זמן קצר אחרי פרסום המאמר הזמין יורש העצר הסעודי מוחמד בן סלמאן את ראש ממשלת ישראל בנימין נתניהו למפגש בעיר המודרנית ניאום לחוף ים סוף, סמוך למצרי טיראן. נתניהו הגיע בטיסה ישירה מישראל בליווי ראש

שהן מסוגלות להפנות מול ישראל מוגבלות, אפילו תשומת הלב למאבק נגדה פחתה. על הירתמות לסולידריות במאבק אפשר לדבר בעיקר בארגונים הבינלאומיים, שהתנהלותם מגוחכת ומנותקת מהמציאות, ושאפשר כמעט להתעלם מהשפעתם השולית והמוטה. החולשה הזו מזיקה גם לאינטרסים חשובים של ישראל. החולשה, המבוי הסתום וחוסר התקווה המאפיינים את האזור הזה מבטיחים שגם בעתיד הנראה לעין תיאלץ ישראל להתמודד בסביבה בלתי יציבה ואלימה של מדינות כושלות (מיכאל וגוז'נסקי, 2016; Schueftan, 2020), כאשר האלימות זולגת מדי פעם, באופן בלתי נמנע, גם אליה. חשוב מכך – מדינות ערביות חלשות ושסועות מזמינות בחולשתן את שכנתן האיראנית הגדולה, החזקה, הרדיקלית והעוינת את ישראל להשתלט עליהן ולהטיל את מרותה על האזור כולו.

אתגרים אזוריים והשותפות הערבית עם ישראל האיום האיראני

אפשרות כזו – הגמוניה איראנית על המזרח התיכון – מציבה בפני ישראל איום חמור בעל ממדים קיומיים. מאז ימי השיא של נאצר לא היה גורם שאיים לשלוט על משאביו הכלכליים (נפט, גז) האסטרטגיים (המפרץ הפרסי / באב אל מנדב, תעלת סואץ) והתודעתיים (מכה, מדינה, אל-אקצא) של האזור ולגייסם, בין היתר, נגד ישראל. האיום האיראני חמור מן המצרי בשעתו, כיוון שהחברה האיראנית מרשימה, המדע מפותח, הטכנולוגיה מתקדמת והקנאות עזה יותר. נוסף על כל אלה, רמת התחכום של איראן גבוהה לאין שיעור, ולכלים האסטרטגיים שהיא יכולה להעניק אפילו לשלוחים פרימיטיביים כמו החות'ים בתימן אין תקדים אזורי בשום מקום וזמן.

לאיום האיראני המסוכן הזה על ישראל יש גם תוצר לוואי רצוי ומהפכני בהשלכותיו בזירה הערבית. האיראנים מודעים לחולשת הערבים ונחושים להטיל עליהם את ההגמוניה של המשטר המהפכני בטהראן. הערבים מודעים לחוסר האונים שלהם מול האיום הזה ומחפשים משענת חיצונית. חלק ניכר וחשוב ממדינות ערב מבין שהמשענת האמריקאית המסורתית איבדה הרבה מכוחה, חלק ניכר מהמוטיבציה שלה ואת רוב אמינותה. הן יודעות שהגורם המחויב ביותר להילחם בשאיפות ההגמוניות של איראן היא ישראל, ולמדו להעריך את כוחה ואת נחישותה. ישראל הרבה פחות חשובה מארצות הברית, אך כאשר היא נלחמת בפועל באיראן ובשלוחיה במגוון אמצעים חשאים וגלויים, היא הרבה יותר אמינה ואפקטיבית.

בתחום הגרעיני ניסה, בתיאום עם איראן, לדחות בעשור או מעט יותר את המועד שבו תהפוך איראן למדינת סף גרעין, ולא התמודד עם הכשרת התנאים לפריצה הזו בתחום אמצעי השיגור ומחקר הנשק.

ההתמקדות של ממשלי אובמה וביידן בשאלת זכויות האדם בכמה מבעלות הברית הערביות של ישראל מקשה על הקואליציה הזו. כך למשל קיבלו שתי המדינות הערביות החשובות ביותר במאבק נגד איראן וטורקיה כתף קרה מצד וושינגטון, בשל הדיקטטורה הצבאית של הנשיא א־סיסי ומעורבותו של יורש העצר הסעודי בן סלמאן ברצח העיתונאי ג'מאל ח'אשוקג'י באיסטנבול. מדינות זו מקשה על הקואליציה הנאבקת באיראן, אך פרדוקסלית מחזקת את הקשרים הערביים עם ישראל: הערבים מעריכים את העובדה כי ישראל, בניגוד לטהרנים בווינגטון, יודעת שהברירה במזרח התיכון אינה בין משטרים דמוקרטיים לאוטוקרטיות נוקשות. ישראל יודעת, מניסיונה הממושך באזור, כי הברירה בעולם האמיתי היא בין אוטוקרטיות נוקשות פרו־אמריקאיות כמו מצרים וערב הסעודית, המוכנות לפתח שותפות אינטרסים עם ישראל, ובין משטרים דכאניים, רדיקליים ותוקפניים המפעילים פרקטיקות ברבריות כמו בסוריה ובאיראן ורואים בארצות הברית ובאיראן אויב. אם ניתן לקיים משטרים אוטוקרטיים נוקשים פחות, כמו במרוקו או בירדן, הדבר רצוי, אך הנקשות תלויה ברמת האיום על המשטר ובמידתיותו.

האתגר הטורקי

האתגר הטורקי מאיים על כלל האזור פחות מהאיראני ואינו כולל רכיב גרעיני, אך הוא חשוב ופועל בהקשר של היחסים עם ישראל באותו כיוון כמו האיום האיראני והמדיניות האמריקאית. ארדואן מסוכן ומזיק בעיקר בשני תחומים: הוא פטרונם של האחים המוסלמים המאיימים על משטרים רבים באזור; והוא חותר כבר בשלב הנוכחי להשליט באמצעים כוחניים את מרותו על האגן המזרחי של הים התיכון. בהקשר רחב יותר גם הוא חותר להגמוניה אזורית, לרבות בקווקז. משטרו של א־סיסי במצרים מתקיים דרך קבע בצל האיום של "האחים". למרות צעדי התפייסות זהירים בשנת 2021, א־סיסי עדיין רואה בתומכם מאנקרה אויב מסוכן. לו היו "האחים" שורדים בשלטון במצרים (למעשה הם קיבלו את ברכתו של אובמה) היה האזור כולו נקלע למצוקה קשה, וישראל הייתה עלולה להיקלע שוב למתחים קשים ואולי אף לעימות עם המדינה הערבית הגדולה והחשובה ביותר. האחים המוסלמים בשלטון בטורקיה, במצרים ובחמאס היו מסכנים את המשטר ההאשמי בירדן בעידוד האופוזיציה המאיימת ביותר בממלכה

המוסד יוסי כהן ושהה במקום כארבע שעות. הצנזורה בישראל התירה את פרסומה המיידי של הידיעה (אייכנר ובלומנטל, 2020).

נחישותו של ממשל ביידן לחזור למדיניות המחזקת את איראן על חשבון בעלות בריתה האזוריות של ארצות הברית וקוצר ידה של ישראל לבלום את המגמה הזו חייבו את ערב הסעודית לחדש את מגעיה עם איראן, בניסיון לצמצם את נזקיה של המדיניות האמריקאית הזו. בן סלמאן גם מכונן קשרים צבאיים עם רוסיה ובכך מאותת לווינגטון על האפשרות לפתוח לארצו אופציות נוספות, לצד תלותה הרבה בארצות הברית. ההתפכחות החלקית של ארצות הברית בעקבות כישלונה באפגניסטן והקשיים במשא ומתן עם איראן מפחיתים במידת מה את החרדה בריאד. עם זאת, אין בערב הסעודית אשליות באשר לסכנותיה של איראן, בעניין מגבלות התמיכה האמריקאית או בדבר נחישותה של ישראל להילחם בהן. נוסף על הסכנה האיראנית, חשוב להזכיר גם שני נושאים רלוונטיים נוספים: האחד הוא החששות המשותפים לישראל ולרוב מדינות ערב ממגמות העומק של הגישה האמריקאית לאזור ומן המדיניות המתגבשת של ממשל ביידן. השני הוא החשש המשותף מאיום האחים המוסלמים של ארדואן ומתוקפנותו באגן המזרחי של הים התיכון.

מדיניות ארצות הברית באזור

שלושה גורמים מרחיקים את ארצות הברית, בצדק, מן המזרח התיכון. הצורך למקד את מאמציה בתחרות הבין מעצמתית עם סין מחייב ריכוז נוכחותה במזרח אסיה; העצמאות האנרגטית והפסקת התלות האמריקאית במקורות האנרגיה הפוסילית באזור מפחיתות את המוטיבציה לנוכחות עמוקה בו; הטרואמה של הנוכחות הממושכת וחסרת התכלית בעיראק ובאפגניסטן הפכה מעורבות צבאית מסיבית באזור לבלתי אפשרית מבחינה פוליטית בזירה הפנימית, בוודאי בהיעדר תפיסת איום מיידי וקריטי על אינטרסים אמריקאיים חיוניים. לשיקולים הללו נוספה בעידן אובמה גם נכונות אמריקאית להתפרק מחלקים חשובים של מעמדה כמעצמת על ומן האחריות הנגזרת מן המעמד הזה. במזרח התיכון נגזרה מן הנכונות הזו מדיניות של השלמה למעשה עם החתירה של משטר המהפכה האסלאמית להגמוניה אזורית, לרבות חתירה במישורין ובאמצעות שלוחיו תחת משטרים סוניים והתמודדות צרת אופק עם החתירה האיראנית לארסנל גרעיני. אובמה אותת במהלכו לערב הסעודית, למצרים ולמדינות המפרץ כי הוא עלול להחליף את הברית ההיסטורית עימן בברית עם ה"מתונים" באיראן, ואולי גם בקרב האחים המוסלמים.

ותורמת גם להשתלטות חמאס על הגדה. גם בערב הסעודית וברוב המפרציות רואים בהם סכנה. באגן המזרחי של הים התיכון תובע לעצמו ארדואן, בגסות אופיינית, מים כלכליים בלעדיים לקידוחי גז, תוך דריסת זכויותיהן של יוון וקפריסין ופגיעה פוטנציאלית קשה באינטרסים של מצרים וישראל. קשריו ההדוקים עם ממשלת א-סראג' בלוב והסיוע הצבאי שהוא מגיש לה, לרבות באמצעות מיליציות של זרים, מאיימים על מצרים בגבולה המערבי. בגבולה הדרומי של טורקיה ובצפון סוריה הוא מאיים על הכורדים. מול ישראל הוא מזיק, למרות הקשרים הכלכליים היציבים. הוא תומך חשוב בחמאס בעזה ואפילו מאפשר בזיהרות הפעלת טרור של גורמי חמאס המקבלים חסות בטורקיה. ארדואן גם מנהל ניסיון שיטתי לפגוע במעמדה של ישראל בירושלים ובמעמדה המיוחד של ירדן בהר הבית. ניסיונותיו לשכך את העימות לאחרונה, בשל החשש ממדיניותו הביקורתית של ממשל ביידן, אינם משנים את התמונה.

קואליציה ישראלית-ערבית ומבחניה

כל הגורמים שנדונו כאן – האיום האיראני, האתגר מצד ארדואן והאחים המוסלמים, חולשת הערבים, חוסר האמינות של התמיכה האמריקאית והערכת הנחישות של ישראל – חברו יחד ליצירת מציאות אזורית חדשה, שהשפעתה על יחסי ישראל-ערב דרמטית. במסגרתה לא ניצבים עוד "הערבים" יחד מצד אחד של המתרס נגד ישראל. לא מדובר רק בחריגים המלווים תוך מגננה פוליטית את ההסכמה הכלל-ערבית העוינת. מדובר למעשה בקואליציה אסטרטגית, שבה חברות ישראל ורוב מדינות ערב נגד איראן, טורקיה, האחים המוסלמים וגורמים ג'האדיסטיים באזור. הקואליציה הזו זקוקה מאוד לתמיכה אמריקאית, אך היא אינה מופעלת על ידי ארצות הברית ואפילו פועלת לעיתים בניגוד לעדיפויותיה. מה שחשוב לישראל אינו רק שיתוף האינטרסים והפעולה עם המדינות הערביות הללו אלא גם ההכרה בווינגטון כי היא אינה מתבקשת לבחור בין המדינה היהודית לבין "הערבים", אלא בין ישראל יחד עם רוב מדינות ערב מצד אחד, ובין גורמים רדיקליים, אנטי-אמריקאיים ממילא, מצד שני. יש סיכוי שגם באירופה תתקבל בהדרגה ההכרה הזו, לפחות בחלקה.

הסכמי אברהם נועדו למסד את המציאות הזו, שהתעצבה עוד לפנייהם, ולתת לה ביטוי פומבי המעצים את המסר ומפתח את תנופתו. בימי ממשל טראמפ הייתה ארצות הברית מוכנה להשקיע תשומות ניכרות ביחסיה עם איחוד האמירויות, בחריין ובעיקר סודאן ומרוקו, כדי לקדם את ההסכמים. היא גם רצתה לצרף

אליהם מדינות ערביות נוספות, ובראשן ערב הסעודית. למרות חוסר ההתלהבות, אין ממשל ביידן יכול או רוצה לסגת מהם, והמגמה גוברת. למרות שהממשל לא אהב את העובדה שכל זה נועד, בין היתר, לחשוף את "אגדת העם" הפרדיגמטית כאילו לפלסטינים השפעה מרחיקת לכת על יציבות האזור וזכות וטו על יחסי ישראל-ערב, הוא אינו יכול למחוק את ההכרה שעמדת המיקוח הפלסטינית נשחקה מאוד גם לנוכח ההסכמים הללו. ביידן יכול לחדש את הסיוע לרשות ולאונר"א ולפתוח מחדש את הקונסוליה בירושלים כשגרירות לפלסטינים, אך לא לשנות את מגמת השחיקה (Schueftan, 2021).⁸ המבחן הקריטי ביותר של הקואליציה האסטרטגית הישראלית-ערבית, שאינה יכולה למצות את הפוטנציאל הטמון בה כשהיא מתנהלת בסתר, הוא נכונותה של דעת הקהל הערבית לעכל את "היציאה מהארון" של מה שהוצג לדורות של ערבים משכילים ומודעים פוליטית כבגידה. עד לאחרונה שררה הסכמה רחבה שסך ההשתוללות שאינה ניתנת לריסון של ערבים בכל האזור ושל מאות אלפי מוסלמים מעבר לו הוא נמוך ביותר. הנחה זו הרתיעה גורמים באירופה, בארצות הברית ואפילו בישראל מלפעול בדרכים שנראו להם נכונות, פן "יפתחו שערי הגיהנום" וזעמם של גורמים אלימים וקנאים יסחוף איתו את הכול. יש גרעין של אמת בחששות הללו והדבר מחייב זהירות בעיקר בהקשר של מה שניתן להציג כ"איום על אל-אקצא", אך מתברר שגם בתחומים רגישים זה לא היה "כצעקתה".

מבחן מעניין וחשוב בתחום זה היה תגובתו של העולם הערבי והמוסלמי בעקבות העברת השגרירות האמריקאית לירושלים. במשך דורות, משנת 1947 ואילך, נחשב עניין ירושלים רגיש כל כך, שהכול חששו לגעת בו מחשש להתפרצויות זעם אסלאמיות וערביות. גם האמריקאים וידידותיה של ישראל סירבו להכיר רשמית בעובדה הנחרצת שירושלים המערבית היא בירתה מ-1949. מאז 1967 לא קיימת עוד מחלוקת של ממש על ריבונותה של ישראל במערב העיר, אך אפילו אז לא העזו גם ממשלים ידידותיים בווינגטון להכיר בירושלים המערבית כבירה, וקשרו את ההכרה בהסכם עם מדינות ערב ואחר כך עם הפלסטינים. למרות חוק הקונגרס שחייב הכרה כזו מאז 1995, נמנעו שלושה נשיאים אמריקאים – קלינטון בוש הבן ואובמה – במשך רבע מאה מהעברת השגרירות, ודחו את המימוש מדי חצי שנה. כאשר טראמפ העביר את השגרירות בקול תרועה רמה ב-2018, גוועו המחאות המעטות והממוקדות בקול דממה דקה. מתברר שאפילו בנושא זה "העולם הערבי" אינו קיים עוד, והתחזיות בדבר התפרצויות הזעם הגלובליות של "האסלאם" לא התממשו.

מדינות ערב אינן מוכנות להתגייס למלחמה נגד ישראל, לתרום תשומות לאומיות של ממש למאבק נגדה ולחדול משיתוף פעולה איתה בנושאים החשובים להן. חלקן מוכנות אפילו לקיים תרגילים צבאיים איתה. גינויים מגוחכים בארגונים בינלאומיים הם ממילא אבסורד, שבו מצביעות נגד ישראל גם מדינות "בלתי מזדהות" המקיימות עם ישראל בגלוי קשרים קרובים, ואפילו אירופאים צדקנים.

רוב מדינות ערב אינן מוכנות להתגייס למלחמה נגד ישראל, לתרום תשומות לאומיות של ממש למאבק נגדה ולחדול משיתוף פעולה איתה בנושאים החשובים להן.

מתכונת המאבק וההחרמה הכלל-ערבית החלה להופיע בסוף שנות ה-30, השפיעה על ההצטרפות למלחמת 1948 והגיעה לשיאה המובהק בימי השיא של התנועה המשיחית הנאצרית, במחצית השנייה של שנות ה-50 ובראשית שנות ה-60. המתכונת הזו החלה לדעוך אחרי התבוסה ב-1967 ומותו של נאצר ב-1970. אחרי תחייה קצרת ימים במשבר האנרגיה ומלחמת 1973 הגיע השבר הגדול הראשון – "סוף ההתחלה" של המתכונת – עם פרישתה של מצרים ממעגל המלחמה בשלהי שנות ה-70. שחיקה נוספת החלישה את המתכונת הכלל-ערבית עם קריסת ברית המועצות, סיום המלחמה הקרה והעולם החד-קוטבי שהביא למזרח התיכון את מלחמת המפרץ הראשונה בראשית שנות ה-90. במהלך אותו עשור התפוגגה אשליה קצרת ימים כאילו ניתן לעשות שימוש בהיחלשות הרדיקלים באזור כדי לסיים את הסכסוך הישראלי-ערבי: תהליך אוסלו עם אש"ף ש"יפתור" את הסכסוך הזה בפשרה היסטורית עם הפלסטינים על סוגיית הליבה שלו. מהלומה ניצחת למתכונת הכלל-ערבית הזו ניחתה עם האביב הערבי בעשור השני של המאה הנוכחית, כאשר הערבים עצמם הכירו בכישלונם ובחולשתם והפנימו את מלוא המשמעות של האיום האיראני. בעקבות המדיניות האמריקאית בתקופת אובמה התברר לרבים משליטי האזור גם הצורך בשותפות אסטרטגית אמינה עם ישראל. הבנות אלה באו לידי ביטוי לאחרונה בהסכמי אברהם.

הזהירות הנדרשת מייחוס למתכונת החדשה שהתגבשה משמעות סופית ומהפכנית מדי חשובה לא פחות מהבנת המפנה החד במתכונת הסכסוך. לא מדובר בפתרון הסכסוך ולא בהסרת הממד האלים שלו. ודאי שלא מדובר בשלום, קל וחומר בשלום אזורי. נראה שישראל תוסיף, לפחות במהלך הדור הקרוב, להתמודד עם סביבה עוינת ואלימה: בקוטב הרדיקלי

בעניין דרמטי הרבה פחות, אך מעניין ורב-משמעות בזכות עצמו, נבחנה עמידותה של הקואליציה הישראלית-ערבית בעקבות "שומר החומות" במאי 2021. במתכונת הקודמת היו מאפייני הפעולה הישראלית מעוררים התפרצות גל של זעם בעולם הערבי, שהיה כופה על המשטרים להתגייס פוליטית נגד ישראל ולהסיג לאחר את היחסים איתה. בפועל הגיבה דעת הקהל הערבית בקול ענות חלושה,⁹ למרות כתישה שיטתית של מערכות הלחימה בלב האזורים המאוכלסים בצפיפות של עזה, חיסולם של אלה מראשי חמאס שישראל הצליחה לאתר וההרס בשידור חי של רבי קומות בשכונות היוקרה. המשטרים הערביים במדינות הקואליציה הזו לא נאלצו אפילו להעמיד פנים שהם מסתלקים משיתוף פעולה עם ישראל (INSS Israel, 2021).

על פי המדד המפוקפק של דיווחי התקשורת, ערבים באירופה ניצלו את ההזדמנות להשתולל ברחובות יותר מעמיתיהם בבירות ערב. העובדה שתנועת חמאס ברצועת עזה מהווה חלק מתנועת האחים המוסלמים המאיימת על חברי הקואליציה הכריעה בחשיבותה את העובדה שמדובר בפלסטינים האמורים לכאורה לעורר סולידריות לאומית כלל-ערבית. לישראל ולמצרים עניין משותף בהגברת התלות של חמאס בקהיר, כיוון ששתיהן מבינות את סכנותיו. יחסי ישראל עם מצרים, ירדן, בחריין ומרוקו אפילו שופרו, לרבות בממד הפומבי הרגיש. זמן קצר אחרי העימות בעזה התקבל לראשונה מזה 13 שנים שר חוץ ישראלי בביקור בקהיר. עם כינון הממשלה החדשה כעבור חודשים ספורים, התקיימה סדרה ארוכה של פגישות בדרגים הבכירים ביותר, בראשן ביקור של ראש הממשלה אצל נשיא מצרים בשארם א-שיח', מפגשים של ראש הממשלה ושר החוץ עם המלך עבדאללה בעמאן, ביקור של שר החוץ בבחריין ובמרוקו ובכללו פתיחת השגרירות ברבאט, חילופי שגרירים עם איחוד האמירויות ומינוי שגריר בבחריין. גם תהליכי הנורמליזציה עם מדינות המפרץ חוזקו, בעקבות התגברות הטיסות הישירות מישראל למדינות המפרץ.

סיכום

חשוב לאפיין בבהירות את המציאות החדשה שנוצרה בהדרגה בדור האחרון ולהשמיע אזהרה ברורה ומהדהדת מפני פרשנות מלבבת מדי ומציפיות חסרות כל בסיס בדבר טרנספורמציה של יחסי ישראל-ערב בעתיד הנראה לעין.

בצד החיוב נכון לומר כי מאבק הקולקטיב הכלל-ערבי נגד ישראל ואפילו הסולידריות הכפויה, הנאלצת לתרום בפועל לעימות בכורח הלחצים הכלל-ערביים, נשחקו, התמוססו והתכרסמו עד שעיקרם נמוג. רוב

מקורות

אייכנר, א' ובלומנטל, א' (2020, 23 בנובמבר). נתניהו המריא לסעודיה ונפגש בחשאי עם יורד העצר בן סלמאן. **Ynet**.
אל-ראשד, ע' (2020, 15 באוגוסט). [בערבית: **الإمارات وإسرائيل**] האמירויות וישראל. **א-שרק אל-אוסט**.
בן-צבי, ש' (2002). ההוצאה והעלות הכללת לביטחון, בתוך: א' טוב (עורך), **הביטחון והמשק הלאומי בישראל: אתגרים ומענים במדיניות ייצור הביטחון** (עמ' 48–38). מזכר מס' 62, מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים. <https://www.inss.org.il/he/wp-content/uploads/sites/2/02/FILE1193227057.pdf/2017/content/uploads/sites/2/02/FILE1193227057.pdf>
ברון, ג' (1995, 16 באוגוסט). רבין: קלטת ההסתה של ערפאת – כשל מודיעיני. **ידיעות אחרונות**.
גבאי, צ' (2016, 25 באוקטובר). כשהשמש נוספה לרשימת האסירים. **News1 מחלקה ראשונה**. <https://www.news1.co.il/00.html-Archive/003-D-11539700.html>
גבאי, צ' (2018, 30 ביולי). העתיד מאחורייך, הוי שפתי הערבית. **הארץ**. <https://www.haaretz.co.il/literature/poetry/premium-1.6334245>
גלילי, ל' (1995, 3 באוגוסט). ח"כים צפו בנאומים שבהם שב מושווה ערפאת את הסכם אוסלו להסכם חודיבה. **הארץ**.
גרשוני, י' (1980). **מצרים בין ייחוד לאחדות: החיפוש אחר זהות לאומית 1919–1948**. הקיבוץ המאוחד, עמ' 232–282.
הרכבי, י' (עורך). (1972). **תכנית הפעולה הערבית נגד ישראל: 1949–1967 חלק א'**. אקדמון.
לוי, ג' (1998, 29 באפריל). ראיון עם שמעון פרס. **הארץ**.
מיכאל, ק', וגוז'נסקי, י' (2016). **המרחב הערבי בנתיב הכישלון המדינתי**. המכון למחקרי ביטחון לאומי.
ממרי (2020, 13 בנובמבר). **עריקאת: ישראל הסכימה לוותר על כל השטח, אין מה להיחפז**. <http://www.memri.org/il/cgi-webaxy/item?5327>
מסמכי עבד אל-נאצר. כך ינואר 1969 – ספטמבר 1970 [ספר בערבית]. מרכז הלימודים המדיניים והאסטרטגיים של אל-אהראם.
סיון, ע' (1974). **לקחים ערביים ממלחמת אוקטובר**. עם עובד ומרכז הר הצופים לחקר ערביי ארץ ישראל ויחסי ישראל ערב, עמ' 11–12.
סעיד, א' (2000). **אוריינטליזם** (ע' זילבר, מתרגמת). עם עובד ומרכז חיים הרצוג לחקר המזרח התיכון והדיפלומטיה.
עג'מי, פ' (1998). **ארמון החלומות של הערבים – אודיסיאה של דור** (ע' זילבר, מתרגמת). עם עובד, עמ' 84.
פורת, י' (1971). **צמיחת התנועה הלאומית הערבית הפלסטינית 1918–1929**. המכון ללימודי אסיה ואפריקה, האוניברסיטה העברית, ירושלים, עמ' 199–201; 222; 250; 331; 356.
פורת, י' (1978). **ממהומות למרידה – התנועה הלאומית הערבית הפלסטינית 1929–1939**. עם עובד, עמ' 175–197.
פרס, ש' (1993). **המזרח התיכון החדש**. סטימצקי, עמ' 61–72.
קיסניגר, ה' (2007). **דיפלומטיה** (מבוא – ש' אביניר; ד' בן-נחום, מתרגם). מרכז שלם, עמ' 524–525.
רדיו קהיר (1963, 2 באפריל). נאום נשיא מצרים עבד אל נאצר.
שיפטן, ד' (1987). **אופציה ירדנית**. הקיבוץ המאוחד, עמ' 19–129; 320–338.
שליים, א' (2009). **המלך חוסיין – ביוגרפיה פוליטית** (ד' ברעם, מתרגמת). דביר, עמ' 212; 215.
ששון, א' (1978). **בדרך אל השלום – אגרות ושיחות**. עם עובד, עמ' 373.

תתייצב בעתיד הנראה לעין לפחות מדינה ערבית חשובה אחת. האגף הזה הונהג בעבר על ידי נאצר, סדאם חוסיין וקדאפי. כשסוריה תתאושש ממלחמת האזרחים, הדעת נותנת שהיא תנהיג אותו שוב. איראן היא עתה אויב מר ומסוכן, וטורקיה של ארדואן עוינת. בשתייהן רק חילופי משטר ישנו את התמונה. החברה הפלסטינית בחרה בעימות עם ישראל כדרך חיים ואינה מתכוונת להתמקד בבניית החברה והאומה: חמאס מתמקד באתגר אלים; אש"ף במתכונתו הנוכחית מעדיף עימות פוליטי המלווה באלימות "עממית". בקרב רוב החברה הפלסטינית, בעיקר בגדה המערבית, קשה לזהות בשלב הנוכחי אנרגיות המוליכות לעימות נרחב ואליים עם ישראל, אך הדפוס המוכר מזה מאה שנים לא עבר מן העולם. הדפוס הזה שאב שוב ושוב את רוב הציבור למאבקים שגורמים רדיקלים דחפו לראש סדר היום.

גם המגמות החיוביות שנדונו כאן תלויות בעוצמתה של ישראל, בתדמית העוצמה הזו בעיני הסביבה הערבית וגם בהתפתחויות אזוריות וגלובליות. כך למשל עלולה מדיניות אמריקאית בסגנון אובמה כלפי איראן ומדינות ערב, אם מממשל בידן ירחיק לכת בכיוון הפייסני שאימץ בהיסוס, לשכנע את מדינות המפרץ כי פיוס איראן על חשבון הקשרים עם ישראל יתרום לשרידותן. מימוש הברית האסטרטגית בין איראן לסין והשלמה אמריקאית עם תנופת הישגים איראנית באזור עלולים לחולל תגובה דומה. מהפכה שתביא לשלטון במצרים את האחים המוסלמים תשנה באופן דרמטי את פניו של האזור. קריסת משטר האייתולות באיראן תשנה אותו בכיוון אחר. למרות כל אלה, התפוגגותה של המתכונת הכלל-ערבית של הסכסוך היא אבן דרך חשובה בביטחון הלאומי של ישראל. ישראל נכנסה דרך הדלת הראשית אל הזירה של מאזן הכוחות המזרח-תיכוני כאחת השחקניות החשובות ביותר, אחרי שלאורך שנים רבות ניסתה מדי פעם להשפיע עליו מהחלון האחורי. מגוון ההזדמנויות שלה גדל עד מאוד ומרווח התמרון רחב יותר מאי פעם בעבר.

ד"ר דן שיפטן הוא ראש התוכנית הבינלאומית לתואר שני בביטחון לאומי באוניברסיטת חיפה ומרצה בתוכניות הביטחון באוניברסיטת תל אביב ובמכללה לביטחון לאומי. מאז שנות ה-70 הוא מייעץ בדרג העליון לגורמי הביטחון הלאומי בישראל ומקיים מגע ייעוץ שוטפים עם הגורמים האסטרטגיים הבכירים בארצות הברית, באירופה ובמזרח אסיה. ds1274@georgetown.edu

הערות

- 1 נאום הנשיא נאצר אל חברי המועצה המחוקקת בעזה בתאריך 22 ביוני 1962.
 - 2 הצריכה הביטחונית הכוללת, בניכוי המענקים הביטחוניים צנחה מ־30 אחוזים מהתוצר הלאומי הגולמי בשנים 1973–1975; ב־1976–1981 20%; ב־1982–1985 15.5%; ב־1986–1998 10.2% וב־1998 6.7%.
 - 3 הפלסטינים דחו כבר ב־1923 מסגרת פוליטית ("מועצה מחוקקת"), למרות שזו הייתה עשויה לתת בידם מכשיר יעיל לסיכול המפעל הציוני. בסוף שנות ה־20 ובאמצע שנות ה־30 הוכשלו ניסיונות נוספים על ידי רדיקלים פלסטינים. הפלסטינים דחו גם את הצעת החלוקה של ועדת פיל, ואפילו את המדיניות האנטי־ציונית של בריטניה שנוסחה ב־"ספר הלבן" של 1939. גם מדינות ערב (למעט ירדן) דחו אותה בעקבות הוועד הערבי העליון הפלסטיני. בעקבות המרד הערבי ב־1936–1939 הייתה החברה הערבית מותשת ומרוסקת, על רקע משבר אמון עמוק עם ההנהגה ובקרב החברה פנימה. ב־1948 אימצה במאבק המכריע על גורלה עמדה רדיקלית, שהולכה לתבוסה ולחורבן לאומי. הטאבו על פשרה היסטורית המשלימה עם המדינה היהודית עמוק היום כתמיד, ומבטיח בשלב זה את התמדת הסכסוך והתפרצויותיו האלימות. תוכנית האוטונומיה הייתה אמורה להוליך, לאחר תקופת הביניים, לכיוון ריבוני. ערפאת הסביר בראיון לגדעון לוי בנכוחות שמעון פרס כי דחה את האפשרות לנצלה "בגלל האווירה בעולם הערבי. אלמלא זה אולי יכולתי לעשות שלום עם בגין".
 - 4 ראש מחלקת המשא ומתן באש"ף סאבי עריקאת תיאר בראיון לעיתון הירדני א־דוסתור את פרטי המשא ומתן בין אולמרט ואבו מאזן במהלך 288 פגישות בשנים 2007–2008, שבסיומן דחו הפלסטינים הסדר מרחיק לכת בפשרונות והסביר את הסירוב: "בקמפ דייוויד הגיעו [הצעות ישראל] ל־90%, והיום הגיעו ל־100%." אם כך, מדוע נמהר לאחר כל העוול שנגרם לנו?
 - 5 באוגוסט 1995 הציג כותב שורות אלה בכנסת סרטונים של נאומי ערפאת בעזה שבהם הילל מחבלות פלסטיניות, בין היתר בשל פעולת טרור בלב ישראל שהרגה עשרות ישראלים לרבות 12 ילדים (הפיגוע בכביש החוף 1978). ערפאת גם השווה את הסכם אוסלו להסכם במאה השביעית עם שבט בחצי האי ערב שהנביא מוחמד הפר כעבור שנתיים. כעבור שבועיים נשאל ראש הממשלה רבין על כך בוועדת החוץ והביטחון. הוא השיב כי קיימת הנחיה לכל גורמי המודיעין להביא חומרים כאלה והוסיף: "שמעתי על הנאום הספציפי של ערפאת. פניתי למודיעין ובאמת לא היה בידם הנאום. מצאנו את הקלטת בידי פרופסור דן שיפטן. אני מודה, היה לנו ליקוי באיסוף מידע" שמעון פרס קבע כי "זו קלטת נוראה". לא דובר בנאום אחד אלא בהתבטאויות חמורות רבות של ערפאת.
 - 7 מרטין קרמר (Martin Kramer) מביא עדויות רבות ומפורטות על הנזק החמור שנגרם בעקבות התכתיבים האלה למחקר האקדמי בארצות הברת ולהבנת המזרח התיכון.
 - 8 ראו במאמר דיון במשקלה של הסוגיה הפלסטינית במזרח התיכון בין כותב שורות אלה לגנרל ג'יימס ג'ונס, שהיה היועץ הראשון לביטחון לאומי בממשל אובמה.
 - 9 התגייסות חמאס למען ירושלים ואל אקצא ומה שהוצג כעמידת הגבורה שלו כנגד ישראל בעזה אכן העלו מאוד, על פי המשאלים של חליל שקאקי, את יוקרת חמאס בקרב הפלסטינים בגדה ובישראל, אך המשמעות האסטרטגית מוגבלת. במדינות ערב לא הגיב הציבור על העימות בעזה בגילויי זעם נרחבים, שחייבו את המשטרים אפילו להעמיד פנים שהם מחריפים את יחסיהם עם ישראל.
- Al-Azm, S.J. (2004, October 4). Time out of joint – Western dominance, Islamist terror, and the Arab imagination. *Boston Review*. <https://bostonreview.net/al-azm-time-out-joint>
- Arab Youth Survey (2021). <http://arabyouthsurvey.com/en/findings/>
- Gershoni, I. (1981). *The emergence of Pan-Arabism in Egypt*. Shiloah Center for Middle Eastern and African Studies, Tel Aviv University, pp. 35–43
- INSS Israel (2021, September 13). Israel-UAE-US: A Year of Cooperation. Interview with Al-Ketbi. [video] YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=2vdu2-mMjul>
- Kedourie, E. (1970). Pan-Arabism and British policy. In: *The Chatham House version, and other Middle Eastern studies* (pp. 213–235), Praeger.
- Kramer, M. (2001). *Ivory towers on sand: The failure of Middle Eastern studies in America*. The Washington Institute for Near East Policy.
- Laqueur, W., & Schueftan, D. (2016) (eds.) *The Israel-Arab Reader*. Penguin Books, p. 92.
- Levy, J.T., & Young, I.M. (2011). *Colonialism and its legacies*. Lexington Books.
- Melhem, H. (2014, September 18). The Barbarians within our gates. *Politico*. <https://www.politico.com/magazine/story/2014/09/the-barbarians-within-our-gates-111116/>
- Melhem, H. (2017, June 5). The Arab world has never recovered from the loss of 1967. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2017/06/05/the-arab-world-has-never-recovered-from-the-loss-of-1967/>
- Ministry of External Affairs, Government of India (2005, July 8). Address by prime minister Dr. Manmohan Singh in acceptance of honorary degree from Oxford University. <https://bit.ly/3aoRo0l>
- Saghieh, H. (2020, December 21). Arab Spring: The ten bitter years. *Asharq Al-Awsat*. <https://english.aawsat.com/home/article/2695261/hazem-saghieh/arab-spring-ten-bitter-years>
- Schueftan, D. (2020). Arab Hopelessness and its Strategic Consequences. in: M. S. Roy, & Md. Muddassir Kumar (eds.) *Changing security paradigm in West Asia – Regional and international responses* (pp. 25–38). KW Publishers.
- Schueftan, D. (2021, August). No, you can't: Assessing the prospects of Jones's Two-State Solution. *The Jerusalem Strategic Tribune*. <https://jstribune.com/debate-schueftan-israel-palestine-solution/>
- TeN TV (2018, October 11). Al-Sisi on the October War: It was like a race between Mercedes and Seat. [video] YouTube. <https://youtu.be/LUQu-B6HPd4>
- The Economist (2014, July 5). The tragedy of the Arabs. <https://www.economist.com/leaders/2014/07/05/the-tragedy-of-the-arabs>



המאבק נגד איום המדינה הדו־לאומית

הסכמי אוסלו 1993–1995 בראי תאוריית הביטחון (ביטחוניזציה)

אורי ורטמן

המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS) ואוניברסיטת דרום וויילס, בריטניה

אמצעים צבאיים הם אומנם הכלי הנפוץ ביותר להתמודדות עם איומים ביטחוניים, אולם נקיטת אמצעים לא־צבאיים כגון דיפלומטיה ושאפה לשלום הן דרכים נוספות שמאפשרות למדינות להתגבר על איומים קיומיים. מאמר זה מציג – תוך שימוש בפרספקטיבה תאורטית מתחום לימודי הביטחון – גישה שונה להחלטתו של ראש ממשלת ישראל יצחק רבין לקדם את הסכמי אוסלו, גישה שלפיה ההסכמים עם אש״ף היו בבסיסם מהלך ביטחוני להתמודדות עם איום המדינה הדו־לאומית. לפיכך, באמצעות תאוריית הביטחון (או תאוריית הביטחוניזציה – Securitization Theory), הבוחנת את התהליך שבו נושאים הופכים לאיומים ביטחוניים, מאמר זה מנתח כיצד בחרה ישראל בדרך של תהליך שלום להתמודדות עם איום קיומי חמור על עתידה כמדינה יהודית ודמוקרטית. בהקשר זה, למרות שהסכמי אוסלו נתפסים בעיקר כתהליך שלום בין ישראל לפלסטינים, מאמר זה קובע כי הרצון ליצור הפרדה בין ישראל לפלסטינים תושבי הגדה המערבית וברצועת עזה, ובכך להבטיח עתידה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, היה השיקול העיקרי בקידום הסכמי אוסלו. בניגוד לספרות הדנה בביטחון הלאומי של ישראל בפרספקטיבה ניתוחית, מאמר זה יכול להוות נקודת פתיחה הולמת לבחינת תהליכי קבלת החלטות הנוגעים לביטחון הלאומי של ישראל תוך שימוש בכלים תאורטיים.

מילות מפתח: תאוריית הביטחון/הביטחוניזציה, סכסוך ישראלי־פלסטיני, הסכמי אוסלו, דיפלומטיה, איומים קיומיים

מבוא

מאז הקמתה בשנת 1948 ניצבה מדינת ישראל בפני אתגרים ביטחוניים רבים, שחלקם היו איומים ביטחוניים שסיכנו את קיומה. על פי קובי מיכאל (Michael, 2009, p. 689), אפשר להגדיר איומים מסוג זה כמגמה, תהליך או התפתחות המסכנים באופן מהותי את קיומה של מדינת ישראל כבית הלאומי של העם היהודי. על מנת להתגבר על האיומים הללו, מדינת ישראל בחרה לפעול נגדם בדרכים שונות. כך, במהלך 73 שנות קיומה עברו על ישראל מלחמות, פעולות צבאיות מוגבלות והתקפות צבאיות ממוקדות, כגון השמדת כורים גרעיניים בעיראק ובסוריה, המאמץ החשאי למנוע מאיראן לרכוש נשק גרעיני והמערכה בין המלחמות (מב"ם), במטרה למנוע מחזבאללה להשיג נשק מתקדם. בעוד שברוב המקרים בחרה ישראל להשתמש באמצעים צבאיים על מנת להתמודד עם איומים ביטחוניים, היו מקרים שבהם בחרה ההנהגה הישראלית לפעול באמצעים לא-צבאיים, כפי שמדגים היטב המקרה של הסכמי אוסלו.

בחלוף 28 שנים מלחיצת היד המתוקשרת בין ראש ממשלת ישראל יצחק רבין ליו"ר אש"ף יאסר ערפאת על מדשאות הבית הלבן ב-13 בספטמבר 1993, הסכמי אוסלו עודם נושא שנוי במחלוקת. לצד הטענה כי הסכמי אוסלו היו פריצת דרך היסטורית בדרך לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני (Waxman, 2019, pp. 116-117), יש הטוענים כי ההחלטה הישראלית לחתום על ההסכמים עם אש"ף הייתה טעות אסטרטגית, שמקורה באשליה שערפאת ואש"ף היו שותפים לשלום עם ישראל (קארש, 2016, עמ' 7; שיפטן, 2011, עמ' 762-763; 2020, עמ' 42). עם זאת, בעוד שאחרים ניתחו והציגו את הסכמי אוסלו כחלק מתהליך שלום ישראלי-ערבי (בר-סימן טוב, 1996; 2005; Barak), וכשינוי תרבותי בקרב מקבלי ההחלטות הישראלים (Rhynold, 1999; Barnett, 2007), מאמר זה מציג גישה שונה להחלטתו של רבין לקדם את התהליך עם אש"ף.

כך, למרות הטענה הרווחת כי הסכמי אוסלו היו השלב הראשון בתהליך שלום ישראלי-פלסטיני, טענתי המרכזית היא ששלושת ההסכמים שנחתמו בשנים 1993-1995 בין ישראל לאש"ף היו בבסיסם מהלך ביטחוני שנועד לבלום את איום המדינה הדו-לאומית. אכן, החשש של רבין מהסוגיה הדמוגרפית כבר הוזכר על ידי כותבים אחרים (אבן, 2013, עמ' 74; בר-סימן טוב, 1996, עמ' 67). אולם בהקשר של הסכמי אוסלו והחלטתו של רבין לקדם את תהליך השלום עם אש"ף, האיום הדמוגרפי ואיום המדינה הדו-לאומית ראויים לתשומת לב נוספת, בייחוד אם ברצוננו לחקור את

הסכמי אוסלו כצעד ביטחוני, כחלק מנקודת מבט כוללת של הביטחון הלאומי.

תוך אימוץ נקודת מבט של תאוריית הביטחון (Securitization Theory), הידועה גם בשם תאוריית הביטחוניזציה), אחת התאוריות המרכזיות ביחסים בינלאומיים ובימודי הביטחון, העוסקת בניתוח התהליך שבמסגרתו נושאים הופכים לאיומים ביטחוניים, מאמר זה בוחן כיצד מדינת ישראל התמודדה עם איומים ביטחוניים קיומיים על עתידה כמדינה יהודית ודמוקרטית, תוך שימוש באמצעים דיפלומטיים. בהקשר זה טענתי היא שהרצון ליצור הפרדה בין ישראל לפלסטינים המתגוררים בגדה המערבית וברצועת עזה, ובכך להבטיח את עתידה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, היה השיקול העיקרי בקידום הסכמי אוסלו. כדי לבלום את אופציית המדינה הדו-לאומית, שבמסגרתה ישראל תאבד את הרוב היהודי שלה, קידם ראש הממשלה יצחק רבין את הסכמי אוסלו עם אש"ף במטרה להקים אוטונומיה עצמאית לפלסטינים החיים בגדה המערבית וברצועת עזה. כך, על ידי יצירת הפרדה בין הפלסטינים למדינת ישראל בחר רבין להבטיח רוב יהודי מוצק בישראל, ובכך להבטיח את עתידה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.

למרות הטענה הרווחת כי הסכמי אוסלו היו השלב הראשון בתהליך שלום ישראלי-פלסטיני, טענתי המרכזית היא ששלושת ההסכמים שנחתמו בשנים 1993-1995 בין ישראל לאש"ף היו בבסיסם מהלך ביטחוני שנועד לבלום את איום המדינה הדו-לאומית.

בניגוד לספרות הדנה בביטחון הלאומי של ישראל בראייה האנליטית הקונונציונלית, מאמר זה יכול להוות נקודת פתיחה הולמת לבחינת תהליכי קבלת החלטות הנוגעים לביטחון הלאומי של ישראל תוך שימוש בכלים תאורטיים. במאמר זה שלושה חלקים עיקריים: בחלק הראשון אציג את תאוריית הביטחוניזציה, אשר מציעה שיטה אלטרנטיבית לתיאור התהליך שבמסגרתו נושאים הופכים לאיומים ביטחוניים. בחלק השני אבחן כיצד מדינת ישראל התמודדה עם איומים ביטחוניים באמצעים לא-צבאיים, כפי שממחיש מקרה הבוחן של תהליך אוסלו בשנים 1993-1995. בחלקו השלישי של המאמר אסביר כיצד ניתן לעשות שימוש בתאוריית הביטחוניזציה ככלי להבנה ולניתוח קבלת החלטות בביטחון לאומי, תוך ניתוח ביקורתי של הסכמי אוסלו והשלכותיהם.

תאוריית הביטחוניזציה: היווצרותם של איומים ביטחוניים

אחת התעלומות המוכרות ביחסים בינלאומיים ובלימודי ביטחון היא כיצד ומדוע נושאים מסוימים מסומנים כאיומים ביטחוניים על המדינה ואזרחיה, ואילו נושאים אחרים אינם נתפסים כך. חידה זו מתייחסת גם לדיון האקדמי הרחב לגבי מהות המושג ביטחון (Security) וכיצד הוא נתפס בדיסציפלינות השונות בתחום מדעי החברה. מבחינה אובייקטיבית, המושג ביטחון מודד את היעדרם של איומים על ערכים נרכשים, ובמובן סובייקטיבי הוא מודד את היעדר הפחד שערכים כאלה יותקפו (Wolfers, 1962, p. 150).

תאוריית הביטחוניזציה מאמצת גישה קונסטרוקטיביסטית למושג ביטחון, שלפיה איומים אינם בהכרח "אמיתיים" אלא "נתפסים" ככאלו.

משמעות המושג ביטחון הייתה בעבר שימוש בכוח צבאי, ואילו המדינה הייתה האובייקט שעליו היה צריך להגן (Collins, 2016, p. 2). ביטחון היה בעבר התחום שבו מדינות איימו זו על זו, ערערו על ריבונות זו של זו, ניסו לכפות את רצונן זו על זו ולהגן על עצמאותן (Waever, 1995, p. 50). אולם לאחר תום המלחמה הקרה, כשהמושג ביטחון והנחות הליבה לגבי מהות האובייקט שעליו יש להגן החלו להעסיק את מחשבותיהם של חוקרים, התפתחו גישות חלופיות לשאלה מהו ביטחון, כאלו המציעות אובייקטים שונים שעליהם יש להגן (Collins, 2016, p. 2). בהקשר זה, נושאים אחרים שנתפסים כאיומים ביטחוניים קיומיים אינם קשורים לתחום הצבאי, כגון הגירה (Baker-Beall, 2019; Leonard & Kaunert, 2019), מחסור במקורות מים (Stetter et al., 2011), ומחלות (Elbe, 2006; Hanrieder & Kreuder-Sonnen, 2014; Kamradt-Scott & McInnes, 2012; McInnes & Rushton, 2013; Sjostedt, 2011).

בניסיון להגדיר מחדש את המושג ביטחון באופן רחב יותר, פיתחו חברי אסכולת קופנהגן את תאוריית הביטחוניזציה, אשר בוחנת את התהליך שבו גורמים חברתיים הופכים נושאים לאיומים ביטחוניים. למעשה, תאוריית הביטחוניזציה מציגה תפיסה ביטחונית רחבה יותר, הכוללת לא רק ביטחון צבאי אלא גם ביטחון פוליטי, חברתי, כלכלי וסביבתי (Buzan et al., 1998; Waever, 1995).

אחת התרומות המהותיות של תאוריית הביטחוניזציה היא האופן שבו נתפס המושג ביטחון. בניגוד לתפיסה הריאליסטית, שתופסת איומים באופן

אובייקטיבי, תאוריית הביטחוניזציה מאמצת גישה קונסטרוקטיביסטית למושג ביטחון, שלפיה איומים אינם בהכרח "אמיתיים" אלא "נתפסים" ככאלו. לפיכך, תאוריית הביטחוניזציה מתמקדת בתהליך שבו נושאים הופכים באופן בין-סובייקטיבי (intersubjectively) לאיומים ביטחוניים. במילים אחרות, סוגיה הופכת לאיום ביטחוני לא רק או לא בהכרח משום שהיא מהווה איום אובייקטיבי ל"אובייקט", אלא כאשר "קהל" מקבל את עמדת "שחקן הביטחון" (הדמות שנתפסת בעיני קהל היעד כסמכות רלוונטית בנושאים ביטחוניים) כי הנושא מהווה איום קיומי על אותו "אובייקט". במובן זה לא ניתן לוודא באופן מוחלט אם איום הוא "אמיתי" או לא, שכן תאוריית הביטחוניזציה מתמקדת בתהליך שבו נושאים הופכים לאיומים ביטחוניים וכיצד נושאים אלה נתפסים. למעשה יש שלושה מרכיבים עיקריים בתאוריית הביטחוניזציה: הראשון – אובייקט: ישות שנתפסת כנתונה לאיום קיומי ויש לה רצון לגיטימי לשרוד (למשל מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית); השני – שחקן הביטחון: שחקן שמכריז על כך שנושא מסוים מהווה איום ביטחוני על האובייקט; המרכיב השלישי – קהל: קהל היעד שצריך לשכנעו כי מוטל איום קיומי על האובייקט. לפיכך, בתהליך הביטחוניזציה, שחקן הביטחון מצביע על כך שדבר מסוים מטיל איום קיומי על האובייקט, ולכן הוא שואף להשיג את תמיכת הקהל ליישום אמצעים מיוחדים לצורך התמודדות עם האיום (Buzan et al., 1998; Waever, 1995, 2004).

על פי אסכולת קופנהגן אנחנו יכולים להתייחס לביטחון כאל פעולת דיבור (speech act). בהתבסס על הטענה שבמקרים מסוימים השפה לא רק מתארת דברים או מציאות אלא גם יוצרת מציאות מעצם פעולת הדיבור או מציאות (Austin, 1962), חוקרי אסכולת קופנהגן טוענים כי יש "כוח קסם חברתי" של השפה, שכן המילה ביטחון היא המעשה, הפעולה, ועל ידי אמירתה נעשה משהו המשפיע על המציאות (Waever, 1995, p. 55). למרות שנראה כי המעבר ממצב רגיל למצב של איום ביטחוני הוא מיידי, התהליך המתואר על ידי תאוריית הביטחוניזציה הוא למעשה הדרגתי מאוד ונדיר מאוד, כי נושא עובר ישירות מקטגוריה של מצב נורמלי לקטגוריה של איום ביטחוני (Abrahamsen, 2005). יתר על כן, הביטחוניזציה מתרחשת גם כאשר הסוגיה הביטחונית ממוקמת ברמה הנמוכה יותר של הספקטרום בין נורמליות לאיום קיומי, ולפיכך הביטחוניזציה אינה משלבת בהכרח היבטים של חירום וחריגות (Leonard & Kaunert, 2019, pp. 23-29).

לסיכום, תאוריית הביטחוניזציה היא אחת התאוריות הבולטות ביחסים בינלאומיים ובלימודי הביטחון. היא

הישראל-ערבי אינו מועיל לביטחון הלאומי של ישראל. בטענה שהמשך העימות עלול להביא לתרחיש שיסכן את קיומה של מדינת ישראל, רבין גרס כי הזמן אינו פועל לטובתה של ישראל וכי יש לקדם בדחיפות תהליך שלום (אבן, 2013, עמ' 74; Aronoff, 2014, p. 101). רבין הכיר בשני גורמים בעלי פוטנציאל מהותי לאיים על מדינת ישראל.

בהיותו חסיד "גישת ההפרדה" בין ישראל לפלסטינים תפס רבין את פתרון המדינה הדו-לאומית, שבמסגרתה לא יהיה רוב יהודי מוצק בתוך ישראל, כאיום קיומי על ישראל כמדינה יהודית.

ראשית, בהיותו חסיד "גישת ההפרדה" בין ישראל לפלסטינים (שיפטן, 1999, עמ' 45) תפס רבין את פתרון המדינה הדו-לאומית, שבמסגרתה לא יהיה רוב יהודי מוצק בתוך ישראל, כאיום קיומי על ישראל כמדינה יהודית (א' סנה, ראיון, 23 בדצמבר 2020; שבס, 2020, עמ' 661–662). למעשה, עד פרוץ האינתיפאדה הראשונה תמך רבין ב"אופציה הירדנית", שלפיה ירדן תהיה השותפה להסכם עם ישראל כדי לפתור את הבעיה הפלסטינית (גולדשטיין, 2006, עמ' 354–356). אולם האינתיפאדה הראשונה הביאה את רבין למסקנה שהכיבוש הישראלי בגדה המערבית וברצועת עזה פוגע בביטחון הלאומי של ישראל. הוא הניח שכדי שישלם לא תיחשב בעיני הקהילה הבינלאומית למדינת אפרטהייד, היא תצטרך להעניק זכויות אזרח מלאות לפלסטינים בגדה המערבית וברצועת עזה – מעשה שבסופו היא לא תהיה מדינה יהודית (גולדשטיין, 2006, עמ' 366–367; קלינטון, 2005, עמ' 540; Peri, 2014, p. 116; Aronoff, 2014, pp. 34–35). לפיכך רבין רצה להבטיח רוב יהודי מוצק של כ-80 אחוזים בקרב האוכלוסייה הישראלית:

אני שייך לאלה שלא רוצים לספח 1.7 מיליון פלסטינים כאזרחי ישראל. לכן, אני נגד מה שקרוי ארץ ישראל השלמה [...] בנסיבות הקיימות, בין מדינה דו-לאומית ובין מדינה יהודית, אני מעדיף מדינה יהודית. מימוש הריבונות על כל ארץ ישראל המנדטורית משמעו שיהיו לנו שבעה מיליון פלסטינים אזרחי מדינת ישראל. זו אולי תהיה מדינה יהודית בגבולותיה, אבל דו-לאומית בתכניה, בדמוגרפיה ובדמוקרטיה שלה [...] לכן אני נגד סיפוח (נריה, 2016, עמ' 25–26).

משמשת לניתוח התהליך שבו סוגיה מוגדרת כאיום ביטחוני וכיצד מקבלי ההחלטות מחליטים להתמודד עימה. ברם, למרות שישלם היא מקרה בוחן הולם לחקר במסגרת לימודי ביטחון, אין לה מקום נרחב בשיח של תאוריית הביטחוניזציה (Lupovici, 2014). עם זאת, חוקרים אחדים עשו שימוש בתאוריה זו כדי להמחיש כיצד ישראל התמודדה עם איומים ביטחוניים. למשל, בהמחשת האופן שבו חקיקת חוקים הייתה הכלי ששימש לביטחוניזציה של האוכלוסייה הערבית בישראל ותיוגה כאיום ביטחוני, רוני אולסקר (Olesker, 2014, p. 387) טוענת שתאוריית הביטחוניזציה, אשר אפשרה לאליטה הפוליטית בישראל לנסח אתניות כנושא של ביטחון לאומי, מסייעת לנו להבין כיצד חוקים מפתחים את תפיסת הביטחון הלאומי ומחזקים את אופייה היהודי של ישראל. דוגמאות נוספות לנושאים שבוטחנו (securitized) כאיומים ביטחוניים בישראל הם איום הגרעין האיראני, בפרט בשנים 2009–2012, במהלך כהונת ממשלתו השנייה של בנימין נתניהו (Lupovici, 2016), ולוחמת השלוחים ההיברידית של איראן באמצעות חזבאללה (Kaunert & Wertman, 2020).

חוקר נוסף שהשתמש במקרה הבוחן הישראלי לחקר תאוריית הביטחוניזציה הוא אוריאל אבולוף (Abulof, 2014), שטוען כי "תרבות האיום" של התנועה הציונית סיפקה קרקע פורייה לביטחוניזציה, קרי סיווגם כאיום ביטחוני של נושאים כגון טרור, פלישה ערבית ותוכנית הגרעין האיראנית. בהקשר זה הוא טוען כי ראש הממשלה אריאל שרון ביטחן את הנושא הדמוגרפי על מנת לתת לגיטימציה לתוכנית ההתנתקות מרצועת עזה בקיץ 2005 (Abulof, 2014, p. 408). אך למרות טענתו כי תהליך אוסלו הונע בחלקו מהתמריץ הדמוגרפי (Abulof, 2014, p. 406), הסכמי אוסלו אינם מתוארים על ידו כמהלך ביטחוני בראי תיאוריית הביטחוניזציה. לפיכך, בטענה כי ניתן לתייג את ההסכמים עם אש"ף כצעד ביטחוני, חלקו הבא של המאמר ינתח בעזרת שימוש בכלים של תיאוריית הביטחוניזציה כיצד מדינת ישראל בחרה להתמודד עם איום קיומי בדמות אובדן צביונה היהודי והדמוקרטי באמצעות חתימה על הסכמי אוסלו.

ביטחוניזציה באמצעות שלום: הסכמי אוסלו 1993–1995

הסכמי אוסלו הם מקרה בוחן הולם הממחיש מעשה ביטחוניזציה ישראלי שבמסגרתו בחרה ישראל בתהליך שלום על מנת להתמודד עם איום ביטחוני קיומי. ההסכמים הללו, אשר נחתמו בין ישראל לאש"ף במהלך 1993–1995, היו תוצר של גישתו הריאליסטית של ראש ממשלת ישראל דאז יצחק רבין, אשר סבר שהסכסוך

רבינוביץ', 2017, עמ' 198–199; רוס ומקובסקי, 2020, עמ' 882–887).

במושגים של תאוריית הביטחוניזציה, ראש ממשלת ישראל יצחק רבין, אשר מילא את תפקיד "שחקן הביטחון", ראה ברעיון המדינה הדו־לאומית איום קיומי על מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. על מנת לחסל את האיום הזה על ה"אובייקט", קרי על מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, טען רבין כי יש להשיג שלום עם הפלסטינים. על כן החליט רבין לקדם את הסכמי אוסלו, אשר במושגים של תאוריית הביטחוניזציה היו האמצעים המיוחדים לביטחון רעיון המדינה הדו־לאומית, במטרה להעניק אוטונומיה לעם הפלסטיני בשטחי הגדה המערבית ורצועת עזה, ובכך ליצור הפרדה מלאה בין ישראל לפלסטינים.

למעשה, תהליך אוסלו היה מהלך ביטחוני הדרגתי, שבמסגרתו נחתמו שלושה הסכמים עיקריים בין מדינת ישראל לאש"ף במהלך השנים 1993–1995. על מנת לבטח בהצלחה את איום המדינה הדו־לאומית, רבין היה צריך לקבל את תמיכת ממשלת ישראל והכנסת, אשר במונחים של תאוריית הביטחוניזציה מילאו את תפקיד ה"קהל". בפועל, ללא תמיכת הממשלה והכנסת, שני "קהלים" שהייתה להם הסמכות החוקית לאשר נסיגה ישראלית משטחים, הסכמי אוסלו לא יכלו להיות בעלי תוקף חוקי ומדינת ישראל לא יכלה למעשה ליישם את ההסכמים.

שלב א': הצהרת העקרונות

בתחילת כהונתו הודיע ראש ממשלת ישראל יצחק רבין כי בכוונתו להשלים את המשא ומתן על אוטונומיה לפלסטינים בשטחים תוך שישה עד תשעה חודשים. בנאומו בפני הכנסת הצהיר רבין כי הסכמי שלום עם מדינות ערב השכנות יחזקו את ביטחון ישראל:

כוונת הממשלה, שיש לי הזכות והכבוד לעמוד בראשה, היא אכן למצות את הסיכויים, והסיכויים גדולים, לקידום עשיית השלום עם מדינות ערב ועם התושבים הפלסטינים בשטחי יהודה, שומרון ועזה [...] בעיני יש לשלום מרכיב חשוב כגורם המבטיח את ביטחונה של מדינת ישראל. שלום שאין עמו ביטחון אין לו משמעות בעיני. אבל שלום אמיתי מגדיל את ביטחונה של מדינת ישראל (רבין, 1992).

למרות טענתו כי הסכם שלום עם הפלסטינים חיוני לביטחון ישראל, דחה רבין כל משא ומתן עם אש"ף,

לאור הכרתו של רבין כי הפלסטינים נמצאים בלב הסכסוך הערבי־ישראלי, הוא היה משוכנע כי תחילה יש להגיע להסכם עימם. בהקשר זה סבר רבין כי הסכם שלום ישראלי־פלסטיני יפחית את המוטיבציה של מדינות ערב לצאת למלחמה נגד ישראל כדי לכבוש מחדש את השטחים שנכבשו מהן במלחמת ששת הימים (נריה, 2016, עמ' 26–27). נוסף על כך טען רבין כי רוב השטחים הכבושים אינם חיוניים לביטחון ישראל בעידן של טילים בליסטיים (קלינטון, 2005, עמ' 540). לפיכך, תוך טענה כי התנחלויות הממוקמות בלב הגדה המערבית אינן חיוניות לביטחון ישראל, סבר רבין שאפשר יהיה להגן על ישראל מבקעת הירדן (נריה, 2016, עמ' 28).

שנית, רבין ראה בהמשך מרוץ החימוש במזרח התיכון — שיוביל בסופו של דבר לרכישת נשק גרעיני על ידי מדינות ערב האויב — איום על מדינת ישראל. במובן זה סבר רבין כי הסכם שלום ישראלי־פלסטיני לא רק יבטיח את עתידה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית אלא גם יפחית את האיומים הנשקפים משכנותיה הקרובות של ישראל. לפיכך טען רבין כי אם ישראל תחיה בשלום עם שכנותיה, הסבירות להתקפה עליה מצד מדינות אחרות כמו עיראק ואיראן תצטמצם מאוד (Aronoff, 2014, p. 116; Kurtzer et al., 2013, p. 256–257; Ross, 2015, p. 34). במאמר 1992 הצהיר רבין:

אני מאמין שאם נצליח להגיע בחמש עד שבע השנים הבאות לשלום, או כמעט לשלום, עם הפלסטינים, עם ירדן, ולאחר מכן עם סוריה, נצמצם חלק גדול מהמוטיבציה למרוץ חימוש (ענבר, 2004, עמ' 188).

בהקשר זה, החזון של ראש ממשלת ישראל רבין התבסס בעיקר על ההיבט הביטחוני, בייחוד למניעת מצבים שעלולים לסכן את ביטחונה ואת קיומה של מדינת ישראל (נריה, 2016, עמ' 29). רבין חשש שרוסיה תחזור להיות מעצמה עולמית פרו־ערבית וכי איראן ועיראק עלולות לפתח נשק גרעיני, דבר שיוביל אותן לכפות על מדינות אחרות באזור את מדיניותן נגד תהליך השלום. על כן, מתוך ההכרה שיש חלון הזדמנויות זמני שבו ארצות הברית היא המעצמה היחידה וישראל חזקה מאויביה במזרח התיכון, רבין סבר כי זהו רגע בשל להגיע להסכם שלום עם שכנותיה הערביות של ישראל, שאותו יש לנצל לפני שההזדמנות תיעלם. במילים אחרות, בהתחשב בכך שחלון ההזדמנויות הבינלאומי ייסגר בסופו של דבר כעבור חמש שנים, טען רבין כי הזמן פועל נגד ישראל (מוריס, 2003, עמ' 573; ענבר, 2004, עמ' 187;

את שר החוץ פרס לסוד העניינים. ב־14 בפברואר חשף ביילין בפני פרס את הערוץ הסודי באוסלו והציג בפניו את הטיוטה כמסמך שיכול לשמש בסיס לתיווך אמריקאי בין הצדדים. כעבור מספר ימים הציג פרס את הטיוטה לרבין, שמצידו לא התנגד להמשך הערוץ באוסלו. זאת ועוד, בעודו מביע חוסר אמון במתרחש בנוווגיה הדגיש ראש ממשלת ישראל כי הוא חושש שהערוץ החדש עם אש"ף עלול לפגוע בשיחות וושינגטון. לפיכך הורה רבין להמשיך את הערוץ כשיחות אקדמיות פרטיות ולא ליצור את הרושם שהוא עצמו עומד מאחוריו (ביילין, 1997, עמ' 87–89).

במקביל להמשך שני מסלולי המשא ומתן בווינגטון ובאוסלו, רבין המשיך להתריע במפורש מפני איום המדינה הדו־לאומית וטען כי יש לבצע הפרדה מהפלסטינים למען ביטחונה של ישראל:

השאלה המרכזית שסביבה יש חילוקי דעות, וזה לגיטימי, היא, מה הפתרון, האם לספח את כשני מיליוני הפלסטינים החיים בשטחים ולהפכם לתושבי ישראל נגד רצונם, גם נגד רצוני, או למצוא דרך של דו־קיום, דו־קיום תוך שמירת הייחוד היהודי של מדינת ישראל כמדינת היהודים [...] [עלינו] להביא להפרדה כדי לתת ביטחון. בלי הפרדה לא יהיה ביטחון אישי. ככל שתהיה הפרדה חדה יותר כך יוחזר הביטחון (רבין, 1993).

בחודש מאי הסכים רבין להצעתו של פרס להעלות את דרג השיחות על ידי שליחת נציג רשמי של ישראל, מנכ"ל משרד החוץ אורי סביר. אולם רבין התנה את המשך מסלול אוסלו בהמשך שיחות וושינגטון, שמירה על סודיות הערוץ הנוווגי ואי־העלאת נושא ירושלים בשיחות (ביילין, 1997, עמ' 100–101; גיל, 2018, עמ' 127–128). במהלך יוני–יולי המשיכו שני הצדדים להיפגש בחשאי באוסלו וערכו חמישה סבבי שיחות (ביילין, 1997, עמ' 111–119; סביר, 1998, עמ' 53–72; פונדק, 2013, עמ' 250–314). במקביל, רבין ניצל את הקשר של שר הבריאות חיים רמון עם יועצו של ערפאת אחמד טיבי על מנת לקדם את המשא ומתן. מטרתו של רבין הייתה לזהות במדויק מהן העמדות הפלסטיניות ולבחון אם אפשר לסגור עסקה שתתאים לדרישותיו הבסיסיות. בעיקרו של דבר, דרישותיו העיקריות של רבין היו כדלקמן: ניהול תהליך הדרגתי עם הסכמי ביניים; מעמדה הסופי של ירושלים יוכרע רק במהלך שיחות הקבע; כל ההתנחלויות יישארו במקומן במהלך תקופת הביניים; הסמכות הביטחונית בשטחים תישאר בשליטת ישראל.

הארגון הייצוגי הרשמי של הפלסטינים. רבין ראה באש"ף ארגון טרור גרידא, ולכן העדיף לנהל משא ומתן עם הנהגה פלסטינית מקומית מהשטחים תוך התעלמות מאש"ף (בר־זהר, 2006, עמ' 604–605; יתום, 2009, עמ' 300; ענבר, 2004, עמ' 199; פונדק, 2013, עמ' 16; רמון, 2020, עמ' 1325; Kurtzer et al., 2013, p. 38).

באותה תקופה התקיימו בווינגטון שיחות בין משלחת ישראלית לבין משלחת ירדנית־פלסטינית, שהורכבה מנציגים מקומיים מהגדה המערבית ומרצועת עזה, אך בפועל הצוות הפלסטיני במשלחת המשותפת קיבל הוראות מהנהגת אש"ף בתוניס (Khalidi, 2013, p. 48). האמת היא שהשיחות הללו היו חסרות תועלת ולא יצרו תוצאות משמעותיות. ערפאת, שרצה להבהיר לצד הישראלי כי אפשר להגיע לכל התקדמות עם הפלסטינים רק באמצעות משא ומתן ישיר עם אש"ף, לא העניק שום מנדט למשלחת הפלסטינית בווינגטון (אינדיק, 2009, עמ' 35; בר־זהר, 2006, עמ' 614–615; Kurtzer et al., 2013, p. 32).

בהקשר זה, ערפאת והנהגת אש"ף בתוניס דאגו לחיזוק ההנהגה המקומית הפלסטינית בשטחים, הן מצד תומכי אש"ף כמו פייסל חוסייני והן מצד ארגון חמאס האסלאמי, שהקו הלוחמני שלו מול ישראל זכה לפופולריות בקרב הציבור הפלסטיני. לפיכך, מחשש כי תוקם הנהגה פלסטינית מקומית חלופית על חשבונם, קיווה ערפאת לנהל משא ומתן ישיר עם ישראל (ענברי, 1994, עמ' 172–178). למעשה, כבר בספטמבר 1992 הגיש בכיר אש"ף מחמוד עבאס (אבו מאזן) לישראל באמצעות מצרים הצעה לפתוח במשא ומתן חשאי עם אש"ף (Makovsky, 1996, p. 22). הצעה נוספת לישראל מטעם שליחי אבו מאזן הועברה באוקטובר למקורבו של רבין, חבר הכנסת אפרים סנה (סנה, 2002, עמ' 23). ברם, רבין היה נחוש בדעתו שלא לנהל משא ומתן עם אש"ף והעדיף את מתכונת השיחות בווינגטון, שבהן צוות פלסטיני מקומי היה חבר מרכזי במשלחת הירדנית־פלסטינית המשותפת.

במקביל למסלול בווינגטון נוצר בינואר 1993 באוסלו ערוץ שיחות סודי בין פרופ' יאיר הירשפלד וד"ר רון פונדק, שני אקדמאים ישראלים שהיו מקושרים לסגן שר החוץ יוסי ביילין, לבכיר אש"ף אחמד קריע (אבו־עלא) (הירשפלד, 2000, עמ' 92–96; פונדק, 2013, עמ' 38–65). לאחר שתי פגישות שהתקיימו במהלך ינואר–פברואר 1993 והסתיימו בטיטוט הסכם ביניים על הרעיון "עזה תחילה" (ביילין, 1997, עמ' 79–87; הירשפלד, 2000, עמ' 111–112; פונדק, 2013, עמ' 90–128; Qurie, 2008, pp. 40–96), ביילין הבין שהגיעה העת להכניס

את תמיכת הממשלה והכנסת (הקהל). בכך הושלם השלב הראשון בתהליך הביטחוניזציה שהוביל רבין כנגד איום המדינה הדו־לאומית.

שלב ב': הסכם עזה ויריחו

השלב הבא לאחר החתימה על הצהרת העקרונות היה להגיע להסכם עם אש"ף, שבמסגרתו יועברו רצועת עזה ואזור יריחו לשליטה פלסטינית. ב־13 באוקטובר 1993 החל המשא ומתן בטאבה על הסכם עזה ויריחו. בראש המשלחת הישראלית עמד סגן הרמטכ"ל אמנון ליפקין־שחק – מינוי שהמחיש את ההיבט הביטחוני, שהיה בעל חשיבות עליונה לראש הממשלה רבין במשא ומתן עם הפלסטינים (סביר, 1998, עמ' 120–122).

אך לא כולם בכנסת הסכימו עם מדיניות הביטחוניזציה של רבין, שלפיה ההסכם עם הפלסטינים היה הדרך להתמודד עם איום המדינה הדו־לאומית. המבקר הבולט ביותר של רבין היה ראש האופוזיציה בנימין נתניהו, שהעביר מסר ברור נגד הסכמי אוסלו עם ערפאת ואש"ף. למעשה, נתניהו קבע כי הסכמי אוסלו מהווים איום ביטחוני על מדינת ישראל, בכך שהם יובילו לנסיגה ישראלית לגבולות 1967 ולהקמת מדינה פלסטינית. עבור הפלסטינים, טען נתניהו, הסכמי אוסלו הם חלק מ"תוכנית השלבים" של אש"ף שאומצה בשנת 1974, שלפיה כל שטחי פלסטין ישוחררו בשלבים, מהים ועד הנהר (הודעת הממשלה, 1993). וכך, במקביל למשא ומתן בין ישראל לאש"ף, הגבירו מתנגדי תהליך השלום בזירה הפוליטית הישראלית את מחאתם על ההסכם המסתמן על מסירת עזה ויריחו. הנהגת המתנחלים, הליכוד ומפלגות אופוזיציה אחרות מימין שדחו את המשא ומתן עם אש"ף המשיכו במחאתם בהפגנות המוניות, בתקווה לשכנע את הציבור הישראלי להתנגד לתהליך המדיני (גולדשטיין, 2006, עמ' 419–421; Sprinzak, 2001, p. 70).

בצד הפלסטיני היו גם גורמים שהתנגדו לתהליך השלום. עבור חמאס, ארגון האופוזיציה הפלסטיני הגדול ביותר לערפאת ולארגון פתח וגם עבור הג'האד האסלאמי, כל פשרה ומשא ומתן עם ישראל נחשבים לבגידה באינטרס הפלסטיני ולכפירה בדת האסלאם (ברטל, 2012, עמ' 96–97; משעל וסלע, 2006, עמ' 83; Gunning, 2007, p. 199). נוסף על כך, מנהיגי חמאס הבינו שתהליך השלום עם ישראל הרחיק אותם לחלוטין מהשתתפות במוסדות המדינה הפלסטינית העתידית (אלדר, 2012, עמ' 70). לפיכך, על מנת לחבל בתהליך השלום החלו חמאס והג'האד האסלאמי לבצע פיגועי טרור נגד מטרות ישראליות, שבהם נרצחו 12 ישראלים במהלך אוקטובר–דצמבר 1993.

ב־16 באוגוסט 1993 קיבל רבין את תשובת החיובית של ערפאת לתנאיו באמצעות ערוץ רמון־טיבי, וכתוצאה מכך החליט שהגיע הרגע הבשל לסגור עסקה עם אש"ף (נריה, 2016, עמ' 63–66; רמון, 2020, עמ' 1327–1335). באותו יום נפגש רבין עם פרס ונתן לו אור ירוק לסגור עסקה (פונדק, 2013, עמ' 356), וכעבור ארבעה ימים, ב־20 באוגוסט, חתמו שני הצדדים על זיכרון דברים בנורווגיה (ביילין, 1997, עמ' 135; גיל, 2018, עמ' 138–140; סביר, 1998, עמ' 78; פונדק, 2013, עמ' 363–367).

ב־30 באוגוסט הציג רבין את ההסכם הסודי בפני ממשלתו. היה ברור שהממשלה המורכבת מ־18 שרים (13 מהעבודה, ארבעה ממרצ ואחד מש"ס) תתמוך במדיניותו של רבין, ואכן ההסכם עם אש"ף אושר על ידי הממשלה עם 16 תומכים ושני נמנעים (בר־סימן־טוב, 1996, עמ' 85). לאחר שהסכם ההכרה ההדדית בין ישראל לאש"ף הושג באמצעות חילופי מכתבים ב־9–10 בספטמבר, נחתמה הצהרת העקרונות בין ממשלת ישראל לבין אש"ף ב־13 בספטמבר 1993 בווינגטון. על פי ההסכם, אש"ף הכיר במדינת ישראל והתחייב לשלול כל פעולות אלימות, וישראל הכירה באש"ף כנציג העם הפלסטיני וכשותף למשא ומתן. נוסף על כך, שני הצדדים הסכימו שמטרת המשא ומתן היא להקים רשות פלסטינית לממשל עצמי לתקופת הביניים – המועצה הנבחרת עבור העם הפלסטיני בגדה המערבית וברצועת עזה – לתקופת מעבר שלא תעלה על חמש שנים, אשר תוביל להסדר קבע המבוסס על החלטות מועצת הביטחון של האו"ם 242 ו־338.

בהיבט הביטחוני, שני הצדדים הסכימו כי במהלך תקופת הביניים ישראל תשלוט בכל האחריות הביטחונית בגדה המערבית וברצועת עזה, כולל סוגיות הביטחון החיצוני ומעברי הגבול (י' זינגר, ראיון, 11 במאי 2021; הצהרת העקרונות, 1993; Singer, 2021). עוד הוסכם כי במהלך תקופת הביניים יישמר הסטטוס קוו של מזרח ירושלים וההתנחלויות הישראליות, כלומר ירושלים המזרחית תישאר בריבונות ישראלית וההתנחלויות לא יפוננו, וכי עתיד שתי הסוגיות יידון במהלך שיחות המשא ומתן על הסדר הקבע (י' זינגר, ראיון, 11 במאי 2021; מוריס, 2003, עמ' 578).

ב־23 בספטמבר, עשרה ימים לאחר החתימה על הצהרת העקרונות בווינגטון, זכה ההסכם עם אש"ף לתמיכת הכנסת עם 61 תומכים לעומת 50 מתנגדים (בר־סימן־טוב, 1996, עמ' 85). במונחים של תאוריית הביטחוניזציה, ראש ממשלת ישראל רבין (שחקן הביטחון), אשר טען כי אופציית המדינה הדו־לאומית מהווה איום קיומי על מדינת ישראל (האובייקט), קיבל

במונחים של תאוריית הביטחוניזציה, ראש ממשלת ישראל רבין (שחקן הביטחון), שטען כי אופייית המדינה הדו־לאומית מהווה איום קיומי על מדינת ישראל (האובייקט), קיבל את אישור הממשלה והכנסת (הקהל). מכאן שמדיניות הביטחוניזציה של רבין הצליחה לעבור את השלב השני, שבמסגרתו נוצרה הפרדה חלקית בין ישראלים לפלסטינים.

שלב ג': הסכם הביניים

לאחר החתימה על הסכם עזה ויריחו, ישראל החלה ליישם את ההסכם עם אש"ף, העבירה את השליטה בשטחים הללו לידי הרשות הפלסטינית ושחררה 4,000 אסירים פלסטינים (Chronology, 1994b). אחת ההשלכות החשובות של ההסכמים עם הפלסטינים הייתה הסכם השלום שנחתם עם ירדן ב־26 באוקטובר 1994. בפועל, למרות היחסים הבלתי פורמליים שניהל חוסין מלך ירדן עם ישראל, הוא לא יכול היה לחתום עימה על הסכם שלום עד אשר חלה התקדמות מסוימת ביחסים בין ישראל ואש"ף (גולדשטיין, 2006, עמ' 432–429; ענבר, 2004, עמ' 209–211; שליין, 2009, עמ' 156–467).

על אף הציפייה של רבין כי חזרתו של ערפאת והקמת הרשות הפלסטינית יצמצמו את היקף הטרור הפלסטיני, המציאות בשטח לא הייתה מתואמת עם הנחתו של ראש ממשלת ישראל. חמאס והג'האד האסלאמי המשיכו לבצע פיגועי טרור נגד ישראלים: באוקטובר 1994 בתל־אביב, פיגוע שבו נרצחו 23 אזרחים ישראלים, ובינואר 1995 בצומת בית ליד, שבו נרצחו 21 ישראלים (מוריס, 2003, עמ' 583; Chronology, 1995a). בעקבות זאת דחק רבין בערפאת לפרק מנשקם את חמאס ושאר ארגוני הטרור הפלסטינים, אך האחרון סירב להתעמת איתם. זאת ועוד, הצהרותיו של ערפאת שהשוו את הסכמי אוסלו ל'הסכם חודיביה' עוררו ספק בצד הישראלי בדבר היותו של מנהיג אש"ף שותף אמיתי לשלום עימה (קארש, 2004, עמ' 74–75). ברם, למרות הפיגועים החמורים וחוסר המאמץ של ערפאת להילחם בטרור הפלסטיני, החליט רבין להמשיך בתהליך השלום במטרה להרחיב את השליטה הפלסטינית בגדה המערבית (סביר, 1998, עמ' 176). בסופו של דבר הורה רבין לצוות המשא ומתן הישראלי להציג את עמדות הביטחון הבסיסיות שלו, שלפיהן ישראל תשלוט בביטחון החיצוני ובגבולות, בהתנחלויות ובכבישים עוקפים בגדה (סביר, 1998, עמ' 200).

במקביל, במהלך דיון בכנסת במאי 1995, חזר רבין על מדיניות הביטחון שלו, תוך אזהרה מפני החלופה של המדינה הדו־לאומית:

למרות הטרור הפלסטיני, אשר העלה ספקות בקרב הישראלים לגבי תהליך השלום עם הפלסטינים, החליט ראש ממשלת ישראל רבין להמשיך במשא ומתן עם ערפאת ואש"ף. עם זאת, היו פערים רחבים בין ישראל לאש"ף בשל גישות שונות בנוגע ליישום הצהרת העקרונות על ידי שני הצדדים, בעיקר בנושאי ביטחון והשליטה על מעברי הגבול שההסכם קבע כי הם צפויים להישאר בשליטת ישראלית. פריצת הדרך הושגה בסופו של דבר בפברואר 1994, לאחר שלפלסטינים לא הייתה ברירה אחרת אלא לקבל את דרישות הביטחון של ישראל. אחרת, לאור חוסר הנכונות של הצד הישראלי להתפשר על בנושא הביטחון, אילולא התפשרו הפלסטינים בסוגיה זו, לא היה עולה בידם להגיע להסכם עם ישראל (נריה, 2016, עמ' 104–305; סביר, 1998, עמ' 119–144).

בינתיים, בעקבות פיגוע הטרור שביצע מתנחל ישראלי במערת המכפלה בחברון שבו נרצחו 29 פלסטינים בפברואר 1994, חלה עליית מדרגה בעוצמת הטרור הפלסטיני. חמאס והג'האד האסלאמי החלו לבצע פיגועי התאבדות, בייחוד בתוך אוטובוסים עמוסים באזרחים חפים מפשע, ורצחו 15 ישראלים במהלך אפריל (שטיינברג, 2008, עמ' 279–280; Chronology, 1994a; Chehab, 2007, pp. 55–56; Hroub, 2006, p. 52). ישראל הגיבה ישירות נגד ארגוני הטרור הפלסטינים במעצר מאות מפעיליהם, אך למרות המשך האלימות הפלסטינית החליט רבין שלא לעצור את המשא ומתן עם ערפאת ואש"ף (ענבר, 2004, עמ' 206; Chronology, 1994a).

בסוף אפריל 1994 הגיעו ישראל ואש"ף להסכם עזה ויריחו, שבמסגרתו נקבע כי ישראל תיסוג מאזור יריחו ומ־83 אחוזים משטח רצועת עזה (אריאלי, 2018, עמ' 162) ותעביר את האחריות על הסדר הציבורי וביטחון הפנים לרשות הפלסטינית, בעוד צה"ל יפקח הן על הביטחון הכולל של הישראלים באזורים הללו והן על הגבולות עם ירדן ומצרים. נוסף על כך הסכימו שני הצדדים על הקמת הרשות הפלסטינית וכוחות הביטחון שלה, ועל שחרור 5,000 אסירים פלסטינים מבתי הכלא הישראליים (הסכם עזה ויריחו, 1994). ב־1 במאי אישרה ממשלת ישראל פה אחד את הסכם עזה ויריחו, ובכך העניקה לרבין את הסמכות הפורמלית לחתום על ההסכם בקהיר כעבור שלושה ימים, ב־4 במאי 1994 (בר־סימן טוב, 1996, עמ' 85). ב־10 במאי הוגש ההסכם לאישור הכנסת. לאחר שהאופוזיציה של מפלגות הימין בכנסת החליטה לא לקחת חלק בהצבעה, בטענה שרוב הציבור הישראלי דוחה את ההסכם עם אש"ף, הכנסת אישרה את הסכם עזה ויריחו עם 52 תומכים וללא מתנגדים (בר־סימן טוב, 1996, עמ' 85).

בסופו של דבר, הסכם הביניים (אוסלו ב') נחתם ב־28 בספטמבר 1995. ההסכם קבע כי ישראל תיסוג מהערים והמכפרים הפלסטיניים במהלך אוקטובר–דצמבר 1995, וכי כל הסמכויות הביטחוניות והאזרחיות באזורים הללו יועברו לרשות הפלסטינית. שני הצדדים הסכימו גם כי בחירות למועצה הפלסטינית ולתפקיד היו"ר יתקיימו במהלך ינואר–אפריל 1996, וכי משא ומתן על הסדר הקבע יתחיל במאי 1996 ויסיימו לא יאוחר משלוש שנים ממועד זה (הסכם ביניים, 1995).

לאחר שממשלת ישראל אישרה פה אחד את הסכם אוסלו ב' (עם 18 תומכים ושני נמנעים), רבין היה זקוק גם לתמיכת הכנסת כדי ליישם את ההסכם עם אש"ף (בר־סימניטוב, 1995, עמ' 86). ב־5 באוקטובר התכנסה הכנסת כדי להחליט אם לתמוך בהסכם. במהלך הדיון, בעת שביקש מהכנסת לאשר את ההסכם, חזר רבין על אזהרתו בנוגע לאיום המדינה הדו־לאומית וטען כי אם לא תתבצע הפרדה מלאה מהפלסטינים, קיומה של ישראל כמדינה יהודית יהיה בסכנה ניכרת:

היום, לאחר מלחמות ואירועי דמים לאין ספור, אנו שולטים על יותר מ־2 מיליוני פלשתינים באמצעות צה"ל ומנהלים את חייהם על־ידי מינהל אזרחי [...] הממשלה הזאת החליטה לתת סיכוי לשלום [...] במסגרת פתרון הקבע אנו שואפים להגיע בראש ובראשונה לכינונה של מדינת ישראל כמדינה יהודית, שלפחות 80% מאזרחיה יהיו והם יהודים [...] עוד לפני הבחירות לכנסת הנוכחית הבהרנו והדגשנו בפני ציבור הבוחרים ובכל הזדמנות, כי אנו מעדיפים מדינה יהודית, ולו גם לא בכל חלקי ארץ־ישראל, על פני מדינה דו־לאומית שתבוא לעולם אם יסופחו 2.2 מיליוני פלשתינים תושבי רצועת־עזה והגדה המערבית. היה עלינו לבחור בין ארץ־ישראל השלמה שמשמעותה מדינה דו־לאומית והרכב האוכלוסייה שלה נכון להיום יהיה 5.4 מיליוני יהודים ויותר מ־3 מיליוני פלשתינים [...] בחרנו במדינה יהודית כי אנו משוכנעים שמדינה דו־לאומית עם מיליוני ערבים פלשתינים לא תוכל למלא את ייעודה היהודי הכלל־עולמי של מדינת ישראל שהיא מדינת היהודים [...] אנו קוראים מעומק הלב לכל אזרחי מדינת ישראל ובוודאי לאלה החיים ביהודה, שומרון וחבל עזה, כמו לתושבים הפלשתינים, לתת הזדמנות לכינון השלום (הודעת הממשלה, 1995).

אנו בתהליך של פתרון הסכסוך בינינו לבין הפלסטינים. אכן יש חילוקי דעות בבית הזה בין שתי תפיסות עולם. אנחנו מאמינים שחלום של דורות של יהודים מאז חרב הבית השני ותפילתם לשוב לציון אינם למען הקמת מדינה דו־לאומית. חלום דורות של יהודים במציאות העכשווית הוא להקים מדינה יהודית ובירתה ירושלים המאוחדת; לא מדינה דו־לאומית אלא בצדנו ישות פלסטינית (רבין, 1995א').

בינתיים חלה התקדמות במשא ומתן, כאשר שני הצדדים הסכימו כי הגדה המערבית תחולק לשלושה אזורים, ובמסגרתם יפוצלו האחריות הביטחונית והאזרחית בין ישראל לרשות הפלסטינית (שטח A: שליטה פלסטינית מלאה; שטח B: שליטה אזרחית פלסטינית מלאה עם שליטה ביטחונית ישראלית מלאה; שטח C: שליטה ישראלית מלאה). כמו כן, רבין הבטיח שעד אמצע 1997 תעביר ישראל לפלסטינים את כלל האזורים שאינם בעלי חשיבות ביטחונית לישראל, אך לא ציין מה יהיה היקפם (סביר, 1998, עמ' 129).

אנו מעדיפים מדינה יהודית, ולו גם לא בכל חלקי ארץ־ישראל, על פני מדינה דו־לאומית שתבוא לעולם אם יסופחו 2.2 מיליוני פלשתינים תושבי רצועת־עזה והגדה המערבית.

למרות שהמשא ומתן נמשך ושני הצדדים היו על סף סיכום, חמאס ביצע שני פיגועי התאבדות במהלך יולי–אוגוסט 1995 ורצח תשעה ישראלים (Chronology, 1995b). כדי לא לאפשר לטרור הפלסטיני להכתיב את סדר היום, הורה רבין להפסיק את השיחות למשך שבוע, ולאחר מכן התחדש המשא ומתן (סביר, 1998, עמ' 248). משהבין כי ערפאת אינו מתאמץ דיו להילחם בטרור הפלסטיני, החליט רבין כי אפשר יהיה לשפוט את פעולותיו של יו"ר אש"ף רק לאחר הבחירות. במובן זה, תוך הערכה כי באותו זמן היה מסובך יותר עבור ערפאת לפעול נגד ארגוני הטרור הפלסטיניים טרם נערכו הבחירות ברשות הפלסטינית, האמין רבין כי ליו"ר אש"ף יהיה קל יותר להיענות לדרישות ישראל לאחר שיקבל מנדט מהציבור הפלסטיני (יעלון, 2018, עמ' 83–84).

בסוף אוגוסט הסכימו שני הצדדים שישארל תעביר לרשות הפלסטינית שטח של 26 אחוזים מהגדה המערבית (23 אחוזים בשטח A ושלושה אחוזים בשטח B) (אריאלי, 2018, עמ' 165), וכי הסטטוס קוו בירושלים יישמר עד להסכם הקבע (Chronology, 1996a).

שהיא פחות ממדינה, בעוד שישראל שמרה על כל נכסיה הביטחוניים כמו בקעת הירדן, ההתנחלויות וירושלים (אבן, 2013, עמ' 78). לפיכך, פעולת הביטחוניזציה שהוביל רבין, שמטרתה הבסיסית הייתה ליצור הפרדה מדינית בין ישראל לפלסטינים, סייעה להתגבר על איום המדינה הדו־לאומית. קשה לומר כיצד רבין ראה לנגד עיניו את הסכם הקבע עם הפלסטינים, אך אם נאזנו בכנסת מאוקטובר 1995 אכן שיקף את דעותיו, סביר מאוד להניח שלא היה נחתם הסכם קבע ישראלי-פלסטיני. ייתכן שרבין אף הבין שפער העמדות בין הצדדים אינו מאפשר הגעה להסכם קבע, וכתוצאה מכך ראה בהסכמי אוסלו מכשיר ליצירת הפרדה. העובדה שהוא המשיך בתהליך אוסלו גם כשהבין שערפאת לא עשה מאמץ מהותי להילחם בארגוני טרור פלסטינים רק מחזקת את הטענה כי בלימת איום המדינה הדו־לאומית ויצירת הפרדה הייתה המטרה האסטרטגית העליונה של רבין באימוץ הסכמי אוסלו.

בכל הנוגע לניתוח התאורטי של קבלת החלטות בנושאי ביטחון לאומי, השימוש בתאוריית הביטחוניזציה וניתוח התבטאויותיו של רבין מסייעים לנו להבין את מכלול השיקולים הרחב שלו ואת תפיסתו באשר להסכמי אוסלו כצעד ביטחוני ליצירת הפרדה מדינית בין ישראל לפלסטינים. זאת ועוד, בחינת הסכמי אוסלו בראי תאוריית הביטחוניזציה מספקת זווית שונה לאירוע היסטורי זה: לא רק הסכמי שלום ותהליך פיוס עם הפלסטינים אלא גם צעד ביטחוני שמטרתו העיקרית היא לבלום את איום המדינה הדו־לאומית, ובכך להבטיח את עתידה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.

כך, בדומה לשימוש בכוח צבאי, דיפלומטיה והסכמים פוליטיים גם הם כלים בידי מקבלי ההחלטות להשגת ביטחון, כפי שממחישים היטב הסכמי אוסלו. אין ספק שבמכלול השיקולים של רבין בוודאי היו תמריצים אחרים להחלטתו לאמץ את הסכמי אוסלו. ברם, ההתבוננות בהסכמי אוסלו בראי תאוריית הביטחוניזציה מסייעת להתמקד בשיקולים העיקריים שעמדו לנגד עיניו של ראש הממשלה רבין כאשר הוא אימץ את מסלול אוסלו, אשר נועדו בראש ובראשונה להבטיח את ביטחונה ועתידה של מדינת היהודים.

סיכום

אמצעים צבאיים הם אומנם השיטה הנפוצה ביותר להתמודדות עם איומי ביטחון, אולם נקיטת אמצעים לא־צבאיים כגון דיפלומטיה ושאפייה לשלום הן דרכים נוספות שמאפשרות למדינות יכולות להתגבר על איומים קיומיים. מאמר זה בחן, תוך שימוש בכלים של תאוריית הביטחוניזציה, כיצד מדינת ישראל, אשר ניצבה בפני

לא כל חברי הכנסת הסכימו עם מדיניות הביטחון של רבין, ולאחר דבריו של ראש הממשלה עלה לנאום ראש האופוזיציה בנימין נתניהו והזהיר מפני ההסכם הקרוב עם אש״ף:

והנה מונח לפנינו הסכם אוסלו ב' [...] מה שעולה ממנו הוא לא הכוונה שלכם להקים מדינה יהודית, אלא לסכן את זו שכבר קיימת; לא להיפרד מערביי יהודה ושומרון, אלא להיפרד מן הביטחון שמקנים לנו אזורי יהודה ושומרון. נטשתם את ארץ־ישראל השלמה לטובת מדינת ישראל קטנטונת, מגומדת ומצומקת שביטחונה תלוי בחברך ערפאת [...] אתם יוצרים פה איום מיידי, איום טרור, איום אסטרטגי, איום על עצם קיומה של המדינה [...] אתה מסכן את ביטחון מדינת ישראל ואזרחיה (הודעת הממשלה, 1995).

בסופו של דבר, רוב חברי הכנסת הסכימו עם מדיניות הביטחון של רבין, וב־6 באוקטובר 1995 אישרה הכנסת את הסכם הביניים עם 61 תומכים מול 59 מתנגדים (בר־סימן־טוב, 1996). במונחים של תאוריית הביטחוניזציה, ראש ממשלת ישראל רבין (שחקן הביטחון), שטען כי אופציית המדינה הדו־לאומית מהווה איום קיומי על מדינת ישראל (האובייקט), קיבל את תמיכת הממשלה והכנסת (הקהל). כך סיים רבין בהצלחה את השלב השלישי במדיניות הביטחון שלו, תוך יצירת הפרדה בין ישראל לפלסטינים.

הסכמי אוסלו כמכשיר ביטחוני

בדיעבד, 28 שנים לאחר החתימה על הצהרת העקרונות וההשקפה של תהליך אוסלו, נראה כי המהלך הביטחוני של רבין לבלימת איום המדינה הדו־לאומית הצליח, אם כי באופן חלקי. בניגוד לחזון הרומנטי של שמעון פרס בדמות מזרח תיכון חדש, נראה כי החזון הביטחוני של רבין ליצירת הפרדה פוליטית בין ישראל לפלסטינים, כפי שממחיש הניתוח בראי תאוריית הביטחוניזציה, עמד במבחן המציאות. בפועל, ההסכמים שנחתמו בין ממשלת רבין לאש״ף הביאו להקמת הרשות הפלסטינית וליצירת הפרדה מדינית מוחלטת כמעט בין ישראל לפלסטינים החיים בגדה וברצועת עזה — מעמד שבו לא באופן משמעותי את איום המדינה הדו־לאומית.

נכון ומצער מאוד שהסכם שלום ישראלי-פלסטיני אינו נראה באופק בשלב זה, מסיבות רבות. אך מבחינת החזון הביטחוני של רבין, כפי שבא לידי ביטוי בנאומו בכנסת ב־5 באוקטובר 1995, לפלסטינים יש מאז ישות

אתגרים ביטחוניים מאז הקמתה, התמודדה עם איום קיומי תוך שימוש בהסכמים מדיניים.

המהלך הביטחוני שהוביל רבין היה הכרחי, הן כדי להוכיח לציבור הישראלי ולקהילה הבינלאומית כי ישראל עשתה מאמץ להגיע להסכם שלום עם הפלסטינים, אך בעיקר כדי להתמודד עם איום המדינה הדו־לאומית.

מתוך תפיסה כי המשך הכיבוש הישראלי בגדה המערבית וברצועת עזה מהווה איום קיומי על עתידה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, החליטה ממשלת רבין לחתום על הסכמים עם אש"ף, שבמסגרתם נועדה לקום ישות פלסטינית בגדה המערבית וברצועת עזה. וכך, תוך יצירת הפרדה בין ישראל לרשות הפלסטינית, רבין וממשלתו שאפו לבטח את התרחיש הממשמש ובא בדמות מדינה דו־לאומית. במונחים של תאוריית הביטחוניזציה, רבין, שמילא את תפקיד שחקן הביטחון, ראה במדינה הדו־לאומית איום קיומי על מדינת ישראל (האובייקט). על מנת לבטח סכנה זו היה עליו לקבל את תמיכת ממשלת ישראל והכנסת, אשר מילאו את תפקיד הקהל.

אף על פי כן, לא כולם הסכימו עם מדיניות הביטחוניזציה של רבין, עובדה המצביעה על כך שאיזמים אינם בהכרח אמיתיים אלא נתפסים ככאלו, כפי שמציעה תאוריית הביטחוניזציה. כך, בעוד שרבין סבר כי ההסכמים עם אש"ף הם האמצעים הדרושים להתמודדות עם איום קיומי בדמות איום המדינה הדו־לאומית, נתניהו קבע כי הסכמי אוסלו מהווים בעצמם איום קיומי על מדינת ישראל. בסופו של דבר, הדיון הזה הוכרע על ידי הקהל – הממשלה והכנסת – כיוון שבסופו של התהליך הן תמכו במדיניות הביטחוניזציה של רבין, שבמסגרתה חתמה ישראל על הסכמי אוסלו ויישמה אותם על מנת לבלום את איום המדינה הדו־לאומית. במאמר זה הוצגה גישה אחרת להסכמי אוסלו, תוך שימוש בפרספקטיבה של תאוריית הביטחוניזציה. הסכמים אלו הוצגו כמהלך ביטחוני שהוביל רבין לבלימת איום המדינה הדו־לאומית. בשונה מהספרות הדנה בביטחון הלאומי של ישראל באמצעות הגישה האנליטית הקונוונציונלית, מאמר זה יכול להוות נקודת פתיחה הולמת לבחינת תהליכי קבלת החלטות בתחום הביטחון הלאומי מנקודת מבט תאורטית. כמו כן, ראוי יהיה לנתח אירועים אחרים שהתרחשו בישראל (למשל הסכמי אברהם), ולא בהכרח לבחון אותם מנקודת מבט של שלום ופיוס.

בהקשר זה, בתנאים אופטימליים הסכמי אוסלו יכולים היו להסתיים בשלום ישראלי-פלסטיני, אולם בפועל הם היו עבור רבין – אשר חתר לבלום את איום המדינה הדו־לאומית – מכשיר ליצירת הפרדה מדינית, אפילו באופן חלקי, בין ישראל לפלסטינים. נכון להיום, 28 שנים לאחר חתימת הסכמי אוסלו, אפשר לקבוע כי למרות שלא הושג שלום ישראלי-פלסטיני, מדיניות ההפרדה שקידם רבין הצליחה, אם כי חלקית. אולם למרות הטענות המוצדקות על כישלון תהליך אוסלו (קארש, 2016, שיפטן, 1999), נראה כי למרות חסרונותיו, המהלך הביטחוני שהוביל רבין היה הכרחי, הן כדי להוכיח לציבור הישראלי ולקהילה הבינלאומית כי ישראל עשתה מאמץ להגיע להסכם שלום עם הפלסטינים, אך בעיקר כדי להתמודד עם איום המדינה הדו־לאומית ולהבטיח את עתידה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.

ד"ר אורי ורטמן הוא עמית מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS) ועמית מחקר באוניברסיטת דרום ויילס בבריטניה. עבודת הדוקטורט שלו עוסקת בביטחון לאומי בישראל בראי תאוריית הביטחוניזציה (Securitization Theory). מאמריו בנושאי ביטחון לאומי, הסכסוך הישראלי-פלסטיני, לחימה בטרור, ופוליטיקה ישראלית מתפרסמים בספרות אקדמית ובתקשורת הישראלית ובחו"ל. oriw@inss.org.il

מקורות

- אבן, ש' (2013). עשרים שנה להסכמי אוסלו: לקחים לישראל. **עדכן אסטרטגי, כרך 16**, גיליון 2. המכון למחקרי ביטחון לאומי. אינדיק, מ' (2009). **שלום אמריקני**. עם עובד. אלדר, ש' (2012). **להכיר את חמאס**. כתר. אריאלי, ש' (2018). **כל גבולות ישראל – מאה שנים של מאבק על עצמאות, זהות, התיישבות וטריטוריה**. ידיעות ספרים. ביילין, י' (1997). **לגעת בשלום**. משכל. בר־זהר, מ' (2006). **כעוף החול: שמעון פרס – הביוגרפיה**. משכל. ברטל, ש' (2012). **דרך ג'האד בפלסטין**. כרמל. בר־סימן־טוב, י' (1996). **המעבר ממלחמה לשלום: המורכבות בקבלת ההחלטות – המקרה הישראלי**. אוניברסיטת תל אביב – מרכז תמי שטיינמץ למחקרי שלום. גולדשטיין, י' (2006). **רבין – ביוגרפיה**. שוקן. גיל, א' (2018). **נוסחת פרס – מיומנו של שותף סוד**. כנרת זמורה דביר. **הודעת הממשלה בנושא הצהרת העקרונות בדבר הסדרי ביניים של ממשל עצמי וחילופי האיגרות עם אש"ף** (1993, 21 בספטמבר). דברי נתניהו בכנס מיוחד של הכנסת. <http://www.knesset.gov.il/TqI/knesset/Knesset13/html/19930921@19930921002@002.html> **הודעת הממשלה על אישור הסכם ישראל-פלשתיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה** (1995, 5 באוקטובר). דברי רבין ודברי נתניהו בכנסת. <https://www.knesset.gov.il/TqI/knesset/19951005@19951005001@Knesset13/html/19951005.html> **הירשפלד, י' (2000). אוסלו: נוסחה לשלום** (ע' כרמל, מתרגם). מרכז יצחק רבין לחקר ישראל/עם עובד.

- Abulof, U. (2014). Deep securitization and Israel's "Demographic Demon". *International Political Sociology*, 8(4), 396–415.
- Aronoff, Y. (2014). *The political psychology of Israeli prime ministers: When hard-liners opt for peace*. Cambridge University Press.
- Austin, J.L. (1962). *How to do things with words: The William James lectures delivered at Harvard University in 1955*. Oxford University Press.
- Baker-Beall, C. (2019). The threat of the 'returning foreign fighters': The securitization of EU migration and border control policy. *Security Dialogue*, 50(5), 1-17.
- Barak, O. (2005). The failure of the Israeli-Palestinian peace process, 1993-2000. *Journal of Peace Research*, 42(6), 719-736.
- Barnett, M. (1999). Culture, strategy and foreign policy change: Israel's road to Oslo. *European Journal of International Relations*, 5(1), 5-36.
- Buzan, B., Waever, O. & De Wilde, J. (1998). *Security: A new framework for analysis*. Lynne Rienner Publishers.
- Chehab, Z. (2007). *Inside Hamas: The untold story of militants, martyrs and spies*. I.B. Tauris.
- Chronology, 16 February- 15 May 1994. (1994a). *Journal of Palestine Studies*, 23(4), 154-175.
- Chronology, 16 May-15 August 1994. (1994b). *Journal of Palestine Studies*, 24(1), 152-174.
- Chronology, 16 August-15 November 1994. (1995a). *Journal of Palestine Studies*, 24(2), 156-181.
- Chronology, 16 May - 15 August 1995. (1995b). *Journal of Palestine Studies*, 25(1), 162-186.
- Chronology, 16 August - 15 November 1995. (1996a). *Journal of Palestine Studies*, 25(2), 160-182.
- Collins, A. (2016). Introduction: What is security studies? In A. Collins (Ed.), *Contemporary Security Studies* (pp. 1-10). Oxford University Press.
- Elbe, S. (2006). Should HIV/AIDS be securitized? The ethical dilemmas of linking HIV/AIDS and security. *International Studies Quarterly*, 50(1), 119-144.
- Gunning, J. (2007). *Hamas in politics: Democracy, religion, violence*. Hurst.
- Hanrieder, T. & Kreuder-Sonnen, C. (2014). WHO decides on the exception? Securitization and emergency governance in global health. *Security Dialogue*, 45(4), 331-348.
- Hroub, K. (2006). *Hamas: A beginner's guide*. Pluto.
- Kamradt-Scott, A. & McInnes, C. (2012). The securitization of pandemic influenza: Framing, security and public policy. *Global Public Health*, 7(2), 95-110.
- Kaunert, C. & Wertman, O. (2020). The securitization of hybrid warfare through practices within Iran-Israel Conflict: Israel's Practices to securitize Hezbollah's proxy war. *Security and Defense Quarterly*, 31(4), 99-114.
- Khalidi, R. (2013). *Brokers of deceit: How the US has undermined peace in the Middle East*. Beacon Press.
- Kurtzer, D., Lasensky, S., Quandt, W., Spiegel, S. & Telhami, S. (2013). *The peace puzzle: America's Quest for Arab-Israeli Peace, 1989-2011*. Cornell University Press.
- הסכם בדבר רצועת עזה ואזור יריחו (1994, 4 במאי). הכנסת. https://www.knesset.gov.il/process/docs/cairo_agreement.htm
- הסכם ביניים ישראל-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה (1995, 28 בספטמבר). הכנסת. <https://www.knesset.gov.il/process/docs/heskemb1.htm>
- הצהרת העקרונות בדבר הסדרי ביניים של ממשל עצמי עם אש"ף (1993, 13 בספטמבר). הכנסת. <https://www.knesset.gov.il/process/docs/oslo.htm>
- יעלון, מ' (2018). *דרך ארוכה קצרה*. ידיעות ספרים, משכל.
- יתום, ד' (2009). *שותף סוד – מסיירת מטכ"ל ועד המוסד*. ידיעות ספרים, משכל.
- מוריס, ב' (2003). *קורבנות – תולדות הסכסוך הציוני-ערבי 1881-2001*. עם עובד.
- משעל, ש' וסלע, א' (2006). *זמן חמאס – אלימות ופשרה*. משכל.
- נריה, ד' (2016). *בין רבין לערפאת יומן מדיני 1993-1994*. המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.
- סביר, א' (1998). *התהליך: מאחורי הקלעים של ההכרעה ההיסטורית* (ע' כרמל, מתרגם). משכל.
- סנה, א' (2002). *ניווט בשטח מסוכן*. משכל.
- ענבר, א' (2004). *רבין והביטחון הלאומי של ישראל* (נ' כרמל, מתרגמת). משרד הביטחון, ההוצאה לאור.
- ענבר, פ' (1994). *בחרבות שבורות: הפלסטינים בתהליך השלום*. משרד הביטחון, ההוצאה לאור.
- פונדק, ר' (2013). *ערוץ חשאי: אוסלו – הסיפור המלא*. משכל.
- קארש, א' (2004). *ערפאת: האיש ומלחמתו בישראל*. ספריית מעריב.
- קארש, א' (2016). *אסון אוסלו. עיונים בביטחון ישראל מס' 123*, מרכז בגין-סאדאת למחקרים אסטרטגיים (בס"א), אוניברסיטת בר-אילן.
- קלינטון, ב' (2005). *חיי* (א' כץ, מתרגם). משכל.
- רבין, י' (1992, 9 בספטמבר). תשובה להצעות לסדר היום, הכנסת. <http://www.rabincenter.org.il/Items/01831/3k.pdf>
- רבין, י' (1993, 8 באפריל). תשובה להצעות האופוזיציה להתפטרות הממשלה, הכנסת. <http://www.rabincenter.org.il/Items/01833/6k.pdf>
- רבין, י' (1995א', 15 במאי). הודעת ראש הממשלה בעניין ירושלים, הכנסת. <http://www.rabincenter.org.il/Items/01843/16k.pdf>
- רבינוביץ, א' (2017). *יצחק רבין: חייל מדינאי מנהיג*. כנרת זמורה דביר.
- רוס, ד' ומקובסקי, ד' (2020). *חזק ואמץ – ההנהגה הישראלית ניצבת לפני ההכרעה הגורלית ביותר מאז הקמת המדינה* (ר' טל, מתרגם). משכל.
- רמון, ח' (2020). *נגד הרוח*. משכל.
- שבס, ש' (2020). *חבר*. משכל.
- שטיינברג, מ' (2008). *עומדים לגורלם: התודעה הלאומית הפלסטינית 1967-2007*. משכל.
- שיפטן, ד' (1999). *כורח הפרדה: ישראל והישות הפלסטינית*. אוניברסיטת חיפה וזמורה-דביר.
- שיפטן, ד' (2011). *פלסטינים בישראל: מאבקו של המיעוט הערבי במדינה היהודית*. כנרת זמורה-דביר.
- שיפטן, ד' (2020). *היעדים הלאומיים של ישראל – פרספקטיבה כוללת*. עדן אסטרטי, פרסום מיוחד. המכון למחקרי ביטחון לאומי.
- שליים, א' (2009). *המלך חוסיין: ביוגרפיה פוליטית* (ד' ברעם, מתרגמת). דביר.
- Abrahamsen, R. (2005). Blair's Africa: The politics of securitization and fear. *Alternatives*, 30(1), 55-80.

- Rynhold, K. (2007). Cultural shift and foreign policy change: Israel and the making of the Oslo Accords. *Cooperation and Conflict*, 42(4), 419-440.
- Singer, J. (2021) The Israel-PLO mutual recognition agreement. *International Negotiation*, 26, 1-25.
- Sjostedt, R. (2011). Health issues and securitization: The construction of HIV/AIDS as a US national threat. In T. Balzacq (Ed.) *Securitization theory: How security problems emerge and dissolve* (pp. 150-169). Routledge.
- Sprinzak, E. (2001). The Israeli right and the peace process. In S. Sofer (Ed.), *Peacemaking in a divided society: Israel after Rabin* (pp. 67-96). Frank Cass.
- Stetter, S., Herschinger, E., Tiechler, T. & Albert, M. (2011). Conflict about water: Securitization in a global context. *Cooperation and Conflict*, 46(4), 441-459.
- Waever, O. (1995). Securitization and desecuritization. In R.D. Lipschutz, (Ed.), *On Security* (pp. 46-87). Columbia University Press.
- Waever, O. (2004). Peace and security: Two concepts and their relationship. In S. Guzzini, & D. Jung (Eds.), *Contemporary security analysis and Copenhagen peace research* (pp. 53-66). Routledge.
- Waxman, D. (2019). *The Israeli-Palestinian conflict: What everyone needs to know*. Oxford University Press.
- Wolfers, A. (1962). *Discord and collaboration: Essays on international politics*. John Hopkins University Press.
- Leonard, S., & Kaunert, P. (2019). *Refugees, Security, and the European Union*. Routledge.
- Lupovici, A. (2014). The limit of securitization theory: Observational criticism and the curious absence of Israel. *International Studies Review*, 16(3), 390-410.
- Lupovici, A. (2016). Securitization Climax: Putting the Iranian nuclear project at the Top of the Israeli public agenda (2009–2012). *Foreign Policy Analysis*, 12(3), 413-432.
- Makovsky, D. (1996) *Making Peace with the PLO: The Rabin government's road to the Oslo Accord*. Routledge.
- McInnes, C. & Rushton, S. (2013). HIV/AIDS and securitization theory. *European Journal of International Relation*, 19(1), 115-138.
- Michael, K. (2009). Who really dictates what an existential threat is? The Israeli Experience. *Journal of Strategic Studies*, 32(5), 687-713.
- Olesker, R. (2014). National identity and securitization in Israel. *Ethnicities*, 14(3), 371-391.
- Peri, Y. (2006) *Generals in the cabinet room: How the Military shapes Israeli Policy*. United States Institute of Peace Press.
- Qurie, A. (2008). *From Oslo to Jerusalem: The Palestinian story of the secret negotiations*. I.B. Tauris.
- Ross, D. (2015). *Doomed to succeed: The U.S-Israeli relationship from Truman to Obama*. Farrar, Straus & Giroux.



REUTERS

מימון אירופי לארגונים לא־ממשלתיים פלסטיניים כקבלנות משנה פוליטית

ג'ראלד מ' שטיינברג

אוניברסיטת בר־אילן

האיחוד האירופי ומדינות במערב אירופה הם המממנים העיקריים של ארגונים לא־ממשלתיים פלסטיניים בעשרים השנים האחרונות, למטרות מוצהרות כמו פיתוח כלכלי, שלום וזכויות אדם. ממשלות אירופיות מעבירות יחד מדי שנה כ־35 מיליון אירו לקבוצה קטנה וקבועה של ארגונים נבחרים. מקבלי המימון הם שחקנים פוליטיים וכלכליים מרכזיים שנמנים עם מובילי עימותים סוערים של 'עוצמה רכה', המביעים טענות חוזרות ונשנות על עוולות שמבצעת ישראל ומעודדים קמפיינים אנטי־ישראליים בדמות חרמות ולוחמה משפטית. הטענה במאמר זה היא כי בניגוד להצדקות הפורמליות בדבר תמיכה כלכלית בארגוני חברה אזרחית עצמאיים, נכון יהיה לתאר את מערכת היחסים בין מדינות באירופה לארגונים אלה כמודל ייחודי של קבלנות משנה. האיחוד האירופי ומדינות במערב אירופה מספקים מימון וגישה (בייחוד לתקשורת ולמוסדות בינלאומיים כגון האו"ם ובית הדין הפלילי הבינלאומי) בתמורה לשירותים פוליטיים שמספקים ארגונים לא־ממשלתיים פלסטיניים שנבחרו בקפידה. בדיקה מפורטת של המענקים וההתקשרויות מעידה על כך ומגלה כי הם חזרתיים וחופפים ומגיעים ממגוון מסגרות מימון אירופיות לאותה רשת ארגונים, ביניהם גם כאלה המקושרים לארגון הטרור 'החזית העממית לשחרור פלסטין'.

מילות מפתח: אירופה, האיחוד האירופי, פלסטינים, חברה אזרחית, ארגונים לא־ממשלתיים, טרור, החזית העממית לשחרור פלסטין

מבוא

האיחוד האירופי והמדינות במערב אירופה, מפינלנד ושוודיה בצפון ועד איטליה וספרד בדרום, היו ועודם המממנים העיקריים של ארגונים לא-ממשלתיים (NGOs) פלסטיניים, למטרות מוצהרות המבטיחות פיתוח כלכלי, שלום וזכויות אדם. ממשלות אירופיות מעבירות יחד מדי שנה כ-35 מיליון אירו לארגונים אלה, המכונים גם ארגוני חברה אזרחית.

האיחוד האירופי והמדינות במערב אירופה היו ועודם המממנים העיקריים של ארגונים לא-ממשלתיים (NGOs) פלסטיניים. ממשלות אירופיות מעבירות יחד מדי שנה כ-35 מיליון אירו לארגונים אלה, המכונים גם ארגוני חברה אזרחית.

מימון זה נושא השלכות אסטרטגיות כבדות משקל, בפרט עבור ישראל, אולם גם עבור הפלסטינים ואירופה. הארגונים מקבלי המימון הם שחקנים פוליטיים וכלכליים בולטים בהקשר הפלסטיני, המשמשים מתווכים חשובים עבור גורמים רשמיים באירופה. מנקודת מבט ישראלית, הם נמנים עם מובילי עימותים סוערים של עוצמה רכה, מביעים טענות חוזרות ונשנות על עוולות מהותיות שמבצעת ישראל ומעודדים קמפיינים אנטי-ישראליים המתנהלים באמצעות חרמות ולוחמה משפטית. החלטת התובעת של בית הדין הפלילי הבינלאומי (ICC) לפתוח בחקירת "פשעי מלחמה" ופרסום רשימה של חברות שהן בעיקר ישראליות על ידי מועצת זכויות האדם של האו"ם הם תוצרי פעילות זו.

גורמים רשמיים באירופה מנמקים את מדיניות המימון שלהם כחלק מתמיכה כללית בארגוני חברה אזרחית ברחבי העולם, אולם ניתוח הממצאים מעורר שאלות רבות בנוגע ליחסים ההדוקים עם ארגונים לא-ממשלתיים פלסטיניים, השונים באופן מהותי ממקרים אחרים. השאלות שעולות מתייחסות ליעדים אירופיים (מוצהרים וגלויים), לתוקף ההגדרה "חברה אזרחית" במקרה הפלסטיני ולקשרים השלובים בין מקבלי המענקים לבין מסגרות פוליטיות בעלות כוח רב, כולל קשרים ישירים בין כמה מהארגונים הבולטים ביותר לבין ארגוני טרור.

באופן כללי, מימון ארגונים לא-ממשלתיים ושיתוף פעולה עימם הם היבטים חשובים במדיניות החוץ של האיחוד האירופי ומדינות במערב אירופה, המדגיש ממדים נורמטיביים. ברוב המקרים, התהליכים שלפיהם ממשלות מעניקות כספים לאותם ארגונים מבוססים על

קולות קוראים להגשת הצעות ועל הסכמים מפורטים שבהם משתנים התנאים, היעדים, ובדרך כלל גם הארגונים המקבלים. לעומת זאת, חלק ניכר מהמימון לשותפים הפלסטיניים נעשה בדלתיים סגורות וללא פרסום קולות קוראים. גם במקרים שבהם מופעלים מנגנוני מימון של האיחוד האירופי לאחר פרסום קול קורא, יש גיוון מינימלי בבחירת מקבלי המענקים או בפעילויותיהם. גם כאשר התוצאות עוברות הערכה לאחר כל מחזור מימון, התהליך מתבסס על דיווח עצמי (self-reporting) של הארגונים ואינו מוביל לשינויים. מעטים, אם בכלל, מהארגונים הפלסטיניים מקבלי המענקים האירופיים נפסלים עקב ביצוע כושל או מסיבות אחרות, ואילו חסמי הכניסה של מועמדים פוטנציאליים אחרים הם גדולים (Sønderskov & Maali, 2016).

בהקשר האירופי, סוגיות משמעותיות עולות גם מהממדים של תהליכי המימון לארגונים פלסטיניים. ניתוח מפורט מגלה כי התמיכה התקציבית של האיחוד האירופי ומדינות אירופיות בארגונים לא-ממשלתיים פלסטיניים מועברת דרך 60 מסגרות נפרדות לפחות, כאשר רוב המענקים ניתנים לרשת של כ-20 נתמכים מועדפים.¹ ברוב המקרים האחרים של תמיכת אירופית בארגונים ברחבי העולם, המימון מתבצע באמצעות מספר מסגרות מצומצם. כמו בהיבטים אחרים, גם כאן המקרה הפלסטיני הוא ייחודי.

בעת בחינת מקרים במהלך עשרים השנים האחרונות מתגלה דפוס ברור, שלפיו ארגונים לא-ממשלתיים פלסטיניים מתפקדים באופן בלתי רשמי אך קבוע כקבלני משנה ומכפילי השפעה עבור האיחוד האירופי והמדינות התורמות. כפי שהודגם באמצעות נתונים שנאספו ופורסמו על ידי NGO Monitor (מכון מחקר לא-ממשלתי היושב בירושלים, אשר הוקם ומנוהל על ידי כותב מאמר זה), נכון לסוף שנת 2020, ארגונים לא-ממשלתיים שקיבלו מימון לפני עשר שנים, ובמקרים מסוימים לפני עשרים שנה, ממשיכים לקבל מענקים מאותם מנגנונים אירופיים, למרות השינוי בדרישות הפורמליות וחרף היעדר השפעה ניכרת בקידום היעדים הרשמיים שפרסמו.

ממד יוצא דופן נוסף הוא שרבים מהארגונים הלא-ממשלתיים הפלסטיניים המקבלים מענקים מאירופה הוקמו על ידי ארגון החזית העממית לשחרור פלסטין (PFLP), או שיש להם זיקה אליו. ארגון החזית העממית הוא גם גוף פוליטי וגם חבר באש"ף, אשר הוכרז כארגון טרור על ידי האיחוד האירופי וכן על ידי ארצות הברית, קנדה ואוסטרליה. יחסים אלה התנהלו בסתר לאורך שנים רבות, וחשיפתם לאחרונה מעלה תהיות נוספות, כמפורט בהמשך המאמר.

במקרים אלה, העצמאות המשוערת של מקבלי המימון נפגעת בבירור. אחת הדוגמאות הבולטות היא השימוש הנרחב של רוסיה בארגונים לא־ממשלתיים לקידום האינטרסים שלה בנושאים שונים, כולל מול האיחוד האירופי (AALEP, 2016).

באזורים הנמצאים בשליטת הפלסטינים חסרים הקריטריונים הבסיסיים הדרושים לתפקוד של חברה אזרחית – בפרט חופש ביטוי, ביקורת תקינה, שקיפות ונשיאה באחריות.

האופי הבעייתי של התלות האירופית בארגונים זרים נדון במידה מסוימת אצל פטריס מקמהון, במסגרת סקירתה בנושא התמיכה הנרחבת שהאיחוד האירופי העניק לארגונים לא־ממשלתיים במהלך הסכסוך במדינות הבלקן בשנות ה־90. במהלך תקופה זו, האיחוד האירופי ומסגרות ממשלתיות אירופיות אחרות העבירו מימון במיליונים לארגונים מתוך אמונה ב"כוחם לשנות", ובשל הציפייה שהם ימלאו תפקיד מרכזי בהפסקת מעשי האלימות, במתן סיוע הומניטרי ובקידום נורמות דמוקרטיות. התפתחה תעשייה ייעודית להכנת בקשות ולפיתוח קשרים אישיים על מנת להגיע לסכומים הגדולים, עם פיקוח מועט או ללא פיקוח כלל. מקמהון הראתה כי התהליכים היו פגומים מיסודם וכללו ליקויי תפקוד רבים, לרבות כספי מימון שנעלמו (McMahon, 2017).

הארגונים הלא־ממשלתיים הפלסטיניים כקבלני משנה של אירופה

היחסים של מדינות באירופה עם קבוצה מצומצמת של ארגונים פלסטיניים הדוקים הרבה יותר מאשר במקרה של מדינות הבלקן, וכוללים תקופות ארוכות (לעיתים עשרים שנה או יותר) של מענקים חוזרים ונשנים, שיתוף פעולה הדוק ותקציבים גבוהים הרבה יותר. מרכזיותם של ארגונים אלה במדיניות האירופית באה לידי ביטוי בדוחות רשמיים רבים. כך למשל, פרסום שכותרתו "הערכת שיתוף הפעולה של האיחוד האירופי עם השטחים הפלסטיניים הכבושים ותמיכה בעם הפלסטיני: 2008–2013" כולל למעלה מ־200 התייחסויות לחברה אזרחית, ומצוטטות בו פגישות רבות עם גורמים לא־ממשלתיים (European Commission, 2014).

ההתייחסות לחברה אזרחית פלסטינית "עצמאית" וההצדקות ליחסים יוצאי הדופן עם ארגונים אלה בעייתיות מאוד. באזורים הנמצאים בשליטת הפלסטינים חסרים הקריטריונים הבסיסיים הדרושים לתפקוד של חברה אזרחית – בפרט חופש ביטוי, ביקורת תקינה, שקיפות

"חברה אזרחית" ומדיניות החוץ של אירופה

חוקרי פוליטיקה וכלכלה מודרנית מחלקים את הסדר החברתי לשלושה מגזרי ליבה: המגזר הציבורי, המגזר העסקי והמגזר השלישי, שמתייחס לעמותות ולארגונים של חברה אזרחית המכונים גם ארגונים לא־ממשלתיים. לפי התאוריה, המבנה, המדיניות, המימון והפעילות של ארגונים אלה אינם תלויים במנגנוני מדינה ובמסגרות פוליטיות, ולכן הם מסוגלים להציג תפיסות עצמאיות וביקורתיות על מדיניות הממשלה והתנהלותה (Adam, 1998; Keck & Sikkink, 2008).

אולם בפועל, ההפרדה והעצמאות הן לעיתים קרובות אשליה, בייחוד ביחס לתמיכה בארגונים לא־ממשלתיים במדינות אחרות. גורמי ממשל מערביים מפתחים קשרים הדוקים עם עמותות כאלה, מספקים להן מימון ומטשטשים את ההפרדה והגבולות העקרוניים בין המגזרים (McMahon, 2017; Steinberg & Wertman, 2018). ארגונים לא־ממשלתיים הם מקורות מידע והשפעה חשובים, בפרט בנוגע לסוגיות מדיניות חוץ, כאשר יכולות התפעול והמשאבים של משרדי הממשלה חלשים. לממד יחסי החליפין – בדמות כספים הניתנים לארגונים ממסגרות ממשלתיות בתמורה לשירותים – יש חשיבות מרכזית. מזכיר המדינה האמריקאי פאוול הכיר בכך ב־2001, כשהתייחס לארגונים הלא־ממשלתיים באזורי עימות הנתמכים על ידי ארצות הברית כאל "מכפילי כוח" חשובים (Rieff, 2010). בניגוד אליו, גורמים רשמיים באירופה מתעלמים מגורם ליבה זה ביחסיהם ההדוקים עם ארגונים לא־ממשלתיים מסוימים, אף שהיקף התמיכה והמרכזיות של שיתוף הפעולה שלהם רחבים הרבה יותר בהשוואה לפעילות של ארצות הברית. במקום זאת, קובעי מדיניות, מנהיגים פוליטיים וחוקרים באירופה דנים בשותפויות אלו במונחים כלליים, נורמטיביים או אלטרואיסטיים, כגון "תמיכה בחברה אזרחית" ו"קידום נורמות בינלאומיות" (European Institute, 2020).

כאשר ארגונים תלויים בתמיכה ממשלתית ועובדים בשיתוף פעולה הדוק עם נותני החסות שלהם, אך טבעי שמעמדם מעורפל והם הופכים מארגונים לא־ממשלתיים (NGO) לארגונים לא־ממשלתיים במימון ממשלתי (GONGO) (Bendell & Cox, 2006). איליין שטרנברג (Sternberg, 2010) חקרה מערכות יחסים כאלה וציינה כי "ארגונים לא־ממשלתיים כאלה מתעלמים מהמונח 'לא ממשלתי'; רבים מהם אינם חלק מהחברה האזרחית". הגידול במימון ממשלתי זר הוביל חוקרים לטבוע את המונחים FONGO או FFUNGO (ארגונים לא־ממשלתיים במימון זר – Foreign Funded) (Dupuy et al., 2015).

ונשיאה באחריות. אש"ף והרשות הפלסטינית שומרים על שליטה הדוקה על פעילויות וארגונים פוליטיים, ורק בעלי הקשרים הנחוצים מסוגלים לפעול ולקבל מימון זר (Feith, 2021; Muslih, 1993; Shafi, 2004). מרבית הארגונים הלא־ממשלתיים הפלסטיניים הגדולים שזוכים למימון קבוע מממשלות באירופה נשלטים על ידי פלגים פוליטיים חזקים או קשורים אליהם באופן הדוק. כך למשל, בראש 'מפתאח' עומדת חנאן עשראוו, לשעבר שרה ברשות הפלסטינית וחברה בהנהגת ארגון פתח, ואנשים נוספים מקושרים לארגון החזית העממית לשחרור פלסטין. מנהיג בכיר ב־ARIJ (המכון למחקר יישומי – ירושלים) היה גם שר ברשות הפלסטינית. על כן הם רחוקים מלהיות גורמים עצמאיים, והשימוש במונחים חברה אזרחית או ארגון לא־ממשלתי בהקשר זה – כמו גם הטענה האירופית כי מדיניות המימון נגזרת משיקולים נורמטיביים – הם מלאכותיים.

לחלופין, אפשר לתאר את הקשרים האירופיים ההדוקים עם כ־20 ארגונים לא־ממשלתיים מועדפים בצורה מדויקת יותר, אם נדמה אותם לרשת של קבלני משנה עם שלושה מאפיינים מרכזיים:

הראשון – שיתוף פעולה עבור פרויקטים ויעדי מדיניות מוחשיים ומשותפים (בניגוד לטענות על תמיכה חסרת פניות ואלטרואיסטית בארגוני חברה אזרחית). השני – מבנה היררכי וחלוקת עבודה שבהם השחקנים החזקים יותר (ממשלות אירופיות) הם המובילים ומספקים את המימון, ושאר השחקנים (הארגונים הלא־ממשלתיים הפלסטיניים) מספקים שירותים חשובים.

השלישי – תשלומים שוטפים על פי הסכם שמעבירים קובעי המדיניות הראשיים לקבלני המשנה.

למרות שתהליכי קבלת החלטות באירופה לגבי מימון ארגונים לא־ממשלתיים הם סודות שמורים היטב, אפשר להסיק מהן המטרות המהותיות, להבדיל מהמוצהרות, בעזרת מסמכים ממשלתיים, תיאורי פרויקטים ואינטרסים. עבור גורמים רשמיים מהאיחוד האירופי וממערב אירופה, מעורבות בזירה הישראלית־פלסטינית ובמאמצי המשא ומתן נמצאת בראש סדר העדיפויות. לאיחוד האירופי יש מתאם לתהליך השלום במזרח התיכון שהוא חלק מהקוורטט, ואשר מתחרה עם ארצות הברית על נראות והשפעה. מערכת יחסים נרחבת עם הארגונים במתכונת של קבלנות משנה מסייעת לאירופה בהשגת יעדים אלה ואחרים.

הקשרים עם הארגונים מסוימים עולים בקנה אחד גם עם סדרי עדיפויות פוליטיים של גורמים באירופה, השואפים למילא תפקיד מרכזי בסכסוך ובמאמצים לשלום. בשנות ה־80, בתגובה לתפקידה המרכזי של

ארצות הברית בתהליך השלום בין מצרים לישראל, אימצה הקהילה הכלכלית האירופית (EEC) את הצהרת ונציה 1980. ההצהרה קראה למדינה פלסטינית בשליטת אש"ף המבוססת על הקווים שלפני 1967 ובירתה במזרח ירושלים, ואשר תוביל לשלום (Hollis, 2013; Pardo, 2021; Peters, 2009; Toviass, 2021). מסמכים רבים של האיחוד האירופי מצהירים על המטרה של "פתרון שתי המדינות, שכלול מדינה פלסטינית עצמאית, דמוקרטית, בת־קיימא ורציפה" (European Union, 2021). על מנת לקדם את החזון הזה, גורמים רשמיים וחוקרים באירופה נוטים להדגיש סימטריה או מאזן כוחות ומפעילים לחץ על ישראל, בייחוד על ידי גינוי בנייה בהתנחלויות ופעילויות אחרות כהפרה של החוק הבינלאומי, נוסף על האשמות בחוסר מידתיות בתגובה לתקיפות מעזה וטענות דומות. לארגונים הלא־ממשלתיים שהם השותפים העיקריים של אירופה יש סדר יום מקביל, שמחזק מטרה זו.

יתרה מכך, למרות שמנוף הלחץ הישיר של אירופה על ישראל מוגבל מאוד, הרי בהשוואה לארצות הברית, האיחוד האירופי ומדינות מסוימות באירופה יוכלו להגביר את הנראות וההשפעה שלהם בעזרת שיתוף פעולה הדוק עם ארגונים לא־ממשלתיים שותפים. לדוגמה, בתהליך (2016–2020) שבו מועצת זכויות האדם של האו"ם פרסמה מאגר נתונים של חברות ישראליות וחברות אחרות המואשמות בביצוע עסקים לא־חוקיים ב"שטחים הפלסטיניים הכבושים", מילאו הארגונים הנתמכים על ידי אירופה תפקיד מרכזי. אותם ארגונים הם אלה שבמידה רבה עמדו מאחורי אימוץ תקנות סימון המוצרים בשטחים על ידי האיחוד האירופי. באופן דומה, גרמניה ומדינות אחרות הביעו התנגדות רשמית להחלטת התביעה של בית הדין הפלילי הבינלאומי לפתוח בחקירת "פשעי מלחמה" נגד ישראלים, אך הן נמנות עם המממנים הראשיים של הארגונים הפלסטיניים הפעילים ביותר בזירה הבינלאומית בגיוס תמיכה בפתיחת חקירה זו (NGO Monitor, 2019). בסוגיות אלה, האיחוד האירופי והמדינות שומרים בדרך כלל על פרופיל נמוך באופן רשמי, והארגונים הלא־ממשלתיים הם המובילים.

בתהליכים כאלה של עוצמה רכה פועלים הארגונים כקבלני משנה חשובים ליישום מדיניות החוץ של אירופה. מקבלי המענקים – לרבות בתחומים של חקלאות, בריאות, זכויות אדם או חינוך – פעילים מאוד למען הנרטיב הפוליטי הדומיננטי של הפלסטינים. אומנם תפקידם המרכזי של נותני החסות האירופים מוסתר, אולם חקרי מקרה מתעדים את חשיבות השפעתם של ארגונים לא־ממשלתיים על סוגיות ישראליות־פלסטיניות באמצעות קמפיילים תקשורתיים ומאמצים לוביסטיים

מול חברי פרלמנט ומוסדות בינלאומיים (Bicchi 2014; Steinberg 2015; Voltolini, 2016). אם גורמים אירופיים רשמיים יתמכו ישירות בהחרמת מוסדות תרבות ישראליים, אוניברסיטאות או קבוצות ספורט ישראליות, או בפתיחת חקירה של בית הדין הפלילי הבינלאומי בחשד לפשעי מלחמה של ישראלים, הדבר ייחשב להתערבות בוטה ולהפרה של כללי הריבונות המקובלים. במקום זאת הם מממנים בשקט ארגונים פלסטיניים בעלי השפעה פוליטית, שפועלים לקדם מדיניות כזו. כך, כאשר עולה נגדם מדי פעם ביקורת מצד גורמים ישראליים, הם טוענים בתגובה כי ארגוני חברה אזרחית שמקבלים מימון אירופי קובעים סדר יום משלהם ופועלים באופן עצמאי (European Parliament, 2015; Winer & Ahren, 2018).

המשלחת הדיפלומטית של האיחוד האירופי ברמאללה (EUREP) מבליטה את ההתייעצויות התכופות עם הארגונים הללו, כולל במסגרת "ועדות משנה של האיחוד האירופי/הרשות הפלסטינית, המתכנסות מדי שנה בשישה תחומים שונים". הארגונים מעורבים ב"כל התוכניות המרכזיות של האיחוד האירופי", ובכלל זה "עדיפויות לקולות הקוראים" – כלומר שמקבלי המענק גם יקבלו את ההחלטות לגבי הקצאת הכספים (European Commission, 2014). מסמכים, דוחות, ו"תוכניות פעולה למען פלסטין" של האיחוד האירופי מפרטים מטרות רבות שיש לבצע בשיתוף עם ארגונים פלסטיניים המקדמים מדיניות אירופית/פלסטינית משותפת באזור C, יוזמות לוחמה משפטית העטופות במונחים של "תמיכה במגיני זכויות אדם, בארגוני זכויות אדם ובפעילותם ברמות שונות" ומאמצים דומים אחרים (European Commission, 2018). ההתקשרויות בין מדינות מסוימות לבין הארגונים מקבלי המענקים מציינות מטרות משותפות כגון מתן תמיכה ל"עצורים ושבויים" פלסטינים. זמן קצר לאחר שארצות הברית הכירה בירושלים כבירת ישראל בשנת 2017, ולאחר מכן העתיקה אליה את השגרירות, החלו מענקי האיחוד האירופי לארגונים לא-ממשלתיים לציין פרויקטים בנושא "הצורך הדחוף לשמר את הזהות הפלסטינית של מזרח ירושלים" וכן "להגן על נכסי המורשת הדתית והתרבותית של הווקף המוסלמי והנוצרי מפני הפרות ואיומים ישראליים" (NGO Monitor, 2020e).

הערכת מסגרות המימון האירופיות עבור ארגונים לא-ממשלתיים פלסטיניים

העדויות למערכות היחסים ההדוקות בין ראשי ארגונים לא-ממשלתיים פלסטיניים לבין נותני החסות האירופיים החלו להופיע בשנות ה-80, כאשר במספר מדינות הוקמו קבוצות תמיכה בקרב מנהיגי כנסיות ופעילים, כולל אנשי אקדמיה. בהולנד, המנהיגים המשפיעים של הארגונים Pax Christi, Novib (לימים Oxfam) ו-Palestine Committee (לא אחת עם חברויות חופפות) ארגנו אירועים ומשלחות שנסעו ונפגשו עם אנשי אקדמיה ועם אחרים הקשורים לפתח ולחזית העממית לשחרור פלסטין (חז"ע). אירועים אלה, שהוצגו

המשלחת הדיפלומטית של האיחוד האירופי ברמאללה (EUREP) מבליטה את ההתייעצויות התכופות עם הארגונים הללו, כולל במסגרת "ועדות משנה של האיחוד האירופי/הרשות הפלסטינית, המתכנסות מדי שנה בשישה תחומים שונים". הארגונים מעורבים ב"כל התוכניות המרכזיות של האיחוד האירופי", ובכלל זה "עדיפויות לקולות הקוראים" – כלומר שמקבלי המענק גם יקבלו את ההחלטות לגבי הקצאת הכספים (European Commission, 2014). מסמכים, דוחות, ו"תוכניות פעולה למען פלסטין" של האיחוד האירופי מפרטים מטרות רבות שיש לבצע בשיתוף עם ארגונים פלסטיניים המקדמים מדיניות אירופית/פלסטינית משותפת באזור C, יוזמות לוחמה משפטית העטופות במונחים של "תמיכה במגיני זכויות אדם, בארגוני זכויות אדם ובפעילותם ברמות שונות" ומאמצים דומים אחרים (European Commission, 2018). ההתקשרויות בין מדינות מסוימות לבין הארגונים מקבלי המענקים מציינות מטרות משותפות כגון מתן תמיכה ל"עצורים ושבויים" פלסטינים. זמן קצר לאחר שארצות הברית הכירה בירושלים כבירת ישראל בשנת 2017, ולאחר מכן העתיקה אליה את השגרירות, החלו מענקי האיחוד האירופי לארגונים לא-ממשלתיים לציין פרויקטים בנושא "הצורך הדחוף לשמר את הזהות הפלסטינית של מזרח ירושלים" וכן "להגן על נכסי המורשת הדתית והתרבותית של הווקף המוסלמי והנוצרי מפני הפרות ואיומים ישראליים" (NGO Monitor, 2020e).

המרכיב השלישי במתכונת קבלנות המשנה, נשען על מימון אירופי קבוע שניתן לכ-20 ארגונים לא-ממשלתיים פלסטיניים מועדפים, זאת בהשוואה ל-135 חברי ארגון הגג PNGO וליותר מ-1000 ארגונים הרשומים במשרד הפנים של הרשות הפלסטינית

ונשנה, ולעיתים קרובות גם חופף, לקבוצה קבועה כמעט של ארגונים פלסטיניים.

לוח 1. מסגרות מימון של האיחוד האירופי לארגונים לא־ממשלתיים פלסטיניים

1	Partnership for Peace (PfP)
2	European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR)
3	Instrument contributing to Stability and Peace (IcSP)
4	European Neighbourhood Instrument (ENI)
5	Development Cooperation Instrument (DCI)
6	Department for Humanitarian Aid and Civil Protection (ECHO)
7	European Endowment for Democracy (EED)

במקביל, מדינות מסוימות במערב אירופה הקימו מנגנוני מימון נפרדים לתמיכה בארגונים פלסטיניים. יש כ־60 מסגרות כאלה באיחוד האירופי וב־13 מדינות, ביניהן נורווגיה ושווייץ (למרות היותן מחוץ לאיחוד האירופי, הן פועלות לפי מדיניות דומה מאוד). המסגרות מנוהלות על ידי משרדי החוץ של המדינות ועל ידי סוכנויות סיוע כגון SIDA (שוודיה), NORAD (נורווגיה), סוכנות Irish Aid, המשרד הגרמני לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי (BMZ) ו־ECHO באיחוד האירופי. זאת ועוד, ארגונים כנסייתיים במדינות אלו מקבלים תקציבים גדולים מהמדינה על מנת להעניק סיוע (Pax Christi ו־ICCO בהולנד; Christian Aid בבריטניה; DanChurchAid בדנמרק, וכן הלאה), וסכומים ניכרים מועברים לארגונים הלא־ממשלתיים הפלסטיניים.

יתרה מכך, קרנות פוליטיות בגרמניה בעלות זיקה למפלגות שונות המקבלות תקציבים פדרליים תומכות גם הן בארגונים לא־ממשלתיים אלה. מסגרות שונות בהולנד, בבריטניה ובבלגיה, כגון Oxfam Novib, Oxfam GB ו־Oxfam Solidarité, או Norwegian People's Aid (NPA) — הארגון ההומניטרי של תנועת הפועלים למען סולידריות) הן מנגנונים נוספים שלרוב מממנים את אותה קבוצה של כ־20 ארגונים לא־ממשלתיים פלסטיניים. בחינת הנתונים הקיימים מעלה שאין הוכחות ממשיכות לחלוקת עבודה או להתמחויות בין מסגרות המימון השונות, אפילו לא בתוך אותה מדינה (למעט המנגנונים המאוחדים והכושלים של ארבע מדינות אירופיות שנוהלו על ידי מקבלי המענקים הפלסטיניים עצמם, ולא שרדו זמן רב) (Steinberg, 2020).

כמקדמים שלום ופיתוח כלכלי, מומנו על ידי סוכנויות של ממשלת הולנד ובהם צמחו קשרים אישיים הדוקים עם דמויות פוליטיות ופקידי ממשל.

בעידוד האירופאים הקימו הפלסטינים ארגונים לא־ממשלתיים, במטרה להקל את תהליך המימון ולהגביר את ההשפעה הפוליטית. חלק מבעלי בריתם באירופה נבחרו לתפקידים פוליטיים או מונו כפקידי ממשל, ושם השפיעו ישירות על המימון (Siebelt, 2017). אסטרטגיות דומות תועדו בשווייץ, בגרמניה, בשוודיה ובמדינות נוספות (Rickenbacher, 2017). תהליך זה התפתח בהדרגה לכדי תמיכה מושרשת היטב בארגונים הלא־ממשלתיים הפלסטיניים, הכוללת עשרות מיליוני אירו בשנה, ושבמסגרתה הפכו מקבלי המענקים לקבלני משנה של פקידי מדינה וקובעי מדיניות.

בסוף שנות ה־90, בהשפעת גורמים רשמיים בהולנד, החל האיחוד האירופי במימון נרחב ושיטתי של ארגונים פלסטיניים. ועידת יורו־מד (Euro-Med) לשותפות אירופית מזרח־תיכונית בשנת 1995 יצרה מסגרת לתמיכה בארגונים לא־ממשלתיים "בעלי דעות דומות", המעודדת "התקרבות בין עמים" באמצעות "מגעים ברמת חברה אזרחית" (Union for the Mediterranean, n.d.). מנגנון "שותפות לשלום" (PfP) העמיד לרשותם בין חמישה ל־10 מיליון אירו בשנה (בשנת 2016 הפך ה־PfP לפרויקט בתוך European Neighbourhood Instrument (ENI), ושמו שונה ל־EU Peacebuilding Initiative). באופן רשמי, מתן מענקים הותנה בשיתוף פעולה עם ארגונים ישראליים, אך מעט מאוד מהפרויקטים כללו שיתוף פעולה בפועל, שכן הארגונים הפלסטיניים התנגדו לנורמליזציה עם ישראלים, והאיחוד האירופי קיבל במידה רבה את התנאי הזה (Quer, 2020). מסמך פנימי של האיחוד האירופי אישר כי מאמצי ה־PfP נפגעו עקב "תנועות נגד נורמליזציה ואי־הסכמה לשיתוף פעולה עם ישראל" (European Commission, 2014). עם זאת, בדומה למקרים רבים אחרים הכוללים תמיכה ושיתוף פעולה הדוק עם ארגונים פלסטיניים, גם כאן המימון נמשך ללא הפרעה — דבר המלמד שהיעדים הרשמיים לא היו עניין מרכזי ביחסים אלה.

נוסף על PfP, שהוא ייחודי לסוגיה הישראלית־פלסטינית, האיחוד האירופי מפעיל עוד שישה מנגנוני מימון כלליים לארגונים לא־ממשלתיים, ביניהם European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR) ו־European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations (ECHO). שבע המסגרות הללו מספקות מימון חוזר

לוח 2. מנגנוני מימון של מדינות אירופיות לארגונים לא-ממשלתיים פלסטיניים

מדינה	מסגרת מרכזית למימון ארגון לא-ממשלתי	כנסיות וקבוצות סיוע אחרות במימון המדינה	מסגרות מימון קבוצתיות
בלגיה	משרד החוץ, סחר חוץ ושיתוף פעולה	Broederlijk Delen	
דנמרק	Danida (הסוכנות הדנית לפיתוח בינלאומי)	Dan Church Aid	HR/IHL Secretariat (הסתיים ב-2017)
פינלנד	MFA	Finn Church Aid	
צרפת	AFD (הסוכנות הצרפתית לפיתוח)	Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD-Terre Solidaire) (5% מהתקציב – מהמדינה)	NDC
גרמניה*	BMZ (המשרד לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי) GIZ (תאגיד לשיתוף פעולה בינלאומי) AA (משרד החוץ) ZFD (שירות השלום האזרחי) קרנות פוליטיות (Stiftungen)	Misereor (Catholic) Brot fuer die Welt—EED (Protestant)	
אירלנד	Irish Aid	Trocaire Christian Aid Ireland	
איטליה	המשרד החוץ ושיתוף פעולה בינלאומי	Associazione Comunità Papa Giovanni XXIII	
הולנד	MFA	ICCO, OXFAMNovib	HR/IHL Secretariat (הסתיים ב-2017) NDC
נורווגיה	NORAD המועצה הנורבואית לפליטים הסיוע הנורווגי לעמים	Norwegian Church Aid	
ספרד	AECID סוכנויות אזוריות למימון ארגונים לא-ממשלתיים		
שוודיה	SIDA	Church of Sweden Diakonia	HR/IHL Secretariat (הסתיים ב-2017) NDC
שווייץ	EDA (MFA) הסוכנות השווייצרית לפיתוח שיתוף פעולה (SDC)	HEKS	HR/IHL Secretariat (הסתיים ב-2017)
בריטניה	Department for International Development (DFID); Foreign and Commonwealth Office (FCO)	Christian Aid CAFOD OXFAM-GB	

* לגבי גרמניה ראו NGO Monitor

שמעורבים בהן הארגונים המשפיעים ביותר, אינן מפרסמות ונראה שגם אינן מחזיקות מידע שיטתי ומקיף על מימון ארגונים פלסטיניים.³ בדרך כלל מתפרסמים סכומים, לוחות זמנים וכתורות פרויקטים עבור מענקים פרטניים (למעט עבור אלה שנותרו מוסתרים), אך מאגרי מידע על מימון ארגונים לא-ממשלתיים, כגון הדוחות התקופתיים של מנגנוני Pfp ו-EIDHR או מערכת השקיפות הפיננסית (FTS) של הנציבות האירופית, שלאחרונה הפכה מקוונת – אינם מציגים סכומים כוללים. נוסף על כך, רוב הארגונים

לריבוי מנגנוני המימון המדינתיים עבור ארגונים לא-ממשלתיים פלסטיניים (ובמקרים מסוימים גם ישראליים) ולריכוז ההסכמים והמענקים במספר מצומצם של ארגונים אין דוגמה מקבילה, גם לא באזורי עימות אחרים כמו מדינות הבלקן.

עשרים שנות שימוש בארגונים לא-ממשלתיים כקבלני משנה: ניתוח אמפירי

המסגרות האירופיות המובילות של ארגונים לא-ממשלתיים, לרבות בעלות התקציבים הגדולים ביותר

של ארגונים לא-ממשלתיים פלסטיניים ומספקים את הבסיס האמפירי לניתוח זה.

מבין המגנגונים השונים, שבע המסגרות של האיחוד האירופי סיפקו במצטבר את המימון הגדול ביותר, עם מענקים שניתנו בין שנה אחת לשלוש שנים ובסכומים של עד כמה מיליוני אירו. לוח 3 מציג את המידע הקיים על 12 הארגונים הפלסטיניים שקיבלו את התמיכה הגדולה ביותר בין השנים 2008 ל-2018.

הפלסטיניים שמקבלים מימון אירופי אינם מפרסמים דוחות כספיים שנתיים הכוללים מידע זה.

לכן, על מנת לתעד דפוסי מימון בארגונים השונים במשך שנים רבות ולנתח את ההשפעות הפוליטיות המשולבות שלהם, מכון המחקר NGO Monitor אסף והצליב מידע זה מכל הגורמים והמקורות הרלוונטיים. הנתונים בטבלאות המוצגות להלן מבהירים את האינטנסיביות ואת ממדי קבלנות המשנה שמאפיינים את היחסים בין ממשלות אירופיות לבין קבוצה קטנה

לוח 3. מימון האיחוד האירופי ל-12 ארגונים לא-ממשלתיים פלסטיניים (2008–2018)

הארגון הלא-ממשלתי מקבל המענק	מגנגון האיחוד האירופי	שנים	סכום
אל-דאמיר*	EIDHR	2016-19	€446,482
		2014-15	€100,707
		2008-10	€355,882
אל-חאק*	EIDHR	2017-20	€296,600
אל-מיזאן*	EIDHR	2017-20	€449,997
המכון למחקר יישומי ירושלים (ARIJ)	ENI	2019	\$1,485,673
		2018	\$1,705,741
		2017	\$1,116,195
		2015	\$480,658
	EIDHR	2015	\$480,658
	PfP	2009-11	\$374,175
האגודה הבינלאומית לזכויות הילד – פלסטין (DCIP)*	EIDHR	2019-20	€ 732,477
		2017	€ 961,298
		2009-12	€ 600,000
	ENI	2017	€ 699,236
ועדות הבריות (HWC)*	ENI	2017	€699,236
המרכז הירושלמי לסיוע משפטי לזכויות אדם (JLAC)		2019	\$154,235
		2017	\$386,331
		2016	\$639,654
מפתאח	EIDHR	2017-20	€300,000
		2010	\$79,906
		2008	\$100,531
המרכז הפלסטיני לזכויות אדם (PCHR)*	**	2017	€164,000
	EIDHR	2005	€293,225
רשת הארגונים הלא-ממשלתיים הפלסטיניים (PNGO)*	EIDHR	2016-19	€446,485
		2017-20	€261,914
איחוד ועדות העבודה החקלאיות (UAWC)*	ENI (3.6 מיליון אירו) וכן DCI ארבעה הסכמים עם (14.7 מיליון אירו)	2011-17	€18,300,100
איחוד ועדות הנשים הפלסטיניות (UPWC)*	ENI	2017-19	€ 699,236

* קשרים לחזית העממית לשחרור פלסטין

** מימון עקיף מהאיחוד האירופי דרך מענקים של המועצה הנורווגית לפליטים (Norwegian Refugee Council)

מקור: מבוסס על מסמכי הנציבות האירופית ודיווחי ארגונים לא-ממשלתיים, כפי שנאספו ופורסמו על ידי NGO Monitor

DCIP על התקשרות בשווי 981,298 אירו בנושא "מניעה, הקלה ושיקום לילדים פלסטינים שנחשפו לעינויים או ליחס אכזרי, לא אנושי או משפיל אחר". למרות הניסוח במונחים של נורמות, שתי ההתקשרויות נועדו למען מטרות פוליטיות ברורות, המקודמות על ידי הארגון הלא-ממשלתי הפלסטיני שמתפקד כממלא מקום או כתחליף לגורמים האירופיים הרשמיים.

העובדה שכמו במקרים אחרים, גם במקרה זה קיבל הארגון הלא-ממשלתי הפלסטיני מענקים חופפים מדגישה את חשיבותם של ארגונים אלה עבור קובעי המדיניות באיחוד האירופי. זאת ועוד, היעדר פרסום הערכות לפרויקטים אלה ומימון קודם שהועבר ל-DCIP במסגרת הגדרות פרויקטים שונות מלמדים כי הפרטים על ההוצאות ואופן היישום הם מראית עין חסרת חשיבות. כפי שמעידות ההערכות שפרסם NGO Monitor, פעילויות DCIP קבועות למדי משנה לשנה ומפריקות לפרויקט – והפרטים אינם רלוונטיים (NGO Monitor, 2020a).

באופן דומה, בשנת 2019 קיבל ארגון ARIJ שני מענקים גדולים מהאיחוד האירופי: האחד לפרויקט הסברה פוליטית שכותרתו "לקראת קידום והגנה טובים יותר של זכויות אדם באזור C וברצועת עזה" (649,998 אירו); והשני עבור "הערכת המכשולים בפני פתרון שתי המדינות" (700,000 אירו). תיאורי שני הפרויקטים כלליים מאוד, ללא תוצאות מוחשיות ומדידות. כפי שאפשר להתרשם מתיאורים אלה ומתיאורי פרויקטים אחרים, ARIJ הוא ארגון לא-ממשלתי פוליטי מאוד, המעורב בעקביות בקמפיינים מתוקשרים היטב הקשורים לישראל ולסכסוך הישראלי-פלסטיני. פרטים אלה עולים בקנה אחד עם ההנחה שמימון האיחוד האירופי לארגונים לא-ממשלתיים מסוימים הוא צורה של קבלנות משנה פוליטית.

עוד מראים הנתונים כי הדפוס של האיחוד האירופי – שיתוף פעולה והענקת מימון גדול חוזר ונשנה למספר מצומצם של ארגונים לא-ממשלתיים פלסטיניים – אופייני גם למדיניות של מדינות מסוימות במערב אירופה. כפי שמתקף בלוח 4, יש ארגונים לא-ממשלתיים המועדפים על מדינות אלו לתפקיד קבלני המשנה. במקרים מסוימים ארגון אחד או שניים מקבלים מענקים מרובים לאורך שנים רבות, ובמקרים אחרים יש עד תשעה או עשרה ארגונים, עם חפיפה ניכרת בין רבים מהמקבלים. כמו באיחוד האירופי, גם כאן יש דוגמאות להסכמים חופפים עם אותו ארגון לא-ממשלתי, כמו המימון של ממשלת בלגיה (באמצעות Oxfam Solidarité ו-Viva Salud) לארגון ועדות עובדי הבריאות המאוחדות (UHC).

לשכחות מקבלי המענקים החוזרים (אשכולות אנכיים) חשיבות מיוחדת, שכן נוצרו התקשרויות מרובות ולעיתים קרובות חופפות עם קבוצה קטנה של ארגונים מועדפים. אומנם בין מאות ההסכמים השנתיים של האיחוד האירופי עם ארגונים לא-ממשלתיים ברחבי העולם אפשר למצוא אשכולות כאלה ומקרים של מענקים חופפים, אולם ההיקף במקרה הפלסטיני גדול במידה רבה. לדוגמה, ARIJ בשיתוף עם מרכז המחקר לקרקעות (LRC) קיבל מענק מהאיחוד האירופי בשנת 1999, והמשיך להימנות עם מקבלי המענקים הגדולים בעשרים השנים שלאחר מכן, רובן או כולן, באמצעות שלושה גופים נפרדים של האיחוד האירופי (ENI, PFP, EIDHR). איחוד ועדות העבודה החקלאיות (UAWC), האגודה הבינלאומית לזכויות הילד פלסטיני (DCIP), אל-דאמיר ומפתאח מומנו על ידי EIDHR במשך רוב התקופה שבין 2008 ל-2018 (המידע אינו שלם, וסביר להניח כי מימון האיחוד האירופי לארגונים אלה היה רציף). ארגון נוסף הזוכה לתמיכת EIDHR הוא ארגון הגג PNGO, המתאם מדיניות עבור 135 ארגונים לא-ממשלתיים החברים בו (נכון לינואר 2020) ומנהל משא ומתן עם האיחוד האירופי על התקשרויות לקבלת מימון, כולל לגבי ניסיונות להוסיף סעיפים שימנעו תמיכה בקבוצות המקושרות לארגונים שנכללים ברשימת ארגוני הטרור באירופה (Jewish News Service, 2019).

לצורך קבלנות משנה ארוכת שנים (לרבות הממד הפוליטי, לפי טענת הניתוח הנוכחי), קל יותר מבחינה בירוקרטית לתת מענקים חוזרים לאותו ארגון לאורך שנים, וזה גם יעיל יותר משינוי מהיר ומעודד שיתוף פעולה הדוק בין הגורמים הרשמיים האירופיים לראשי הארגונים הלא-ממשלתיים הפלסטיניים. כל צד יודע מה מצופה ממנו, ושני הצדדים מתפקדים על פי ניסיונם וציפיות אלו. אילו סיפקו התורמים האירופים סיוע אלטרואיסטי בלבד לארגוני חברה אזרחית פלסטיניים ולא היו ביניהם יחסי תן וקח, שיקולים אלה לא היו רלוונטיים.

כל 12 מקבלי המענקים המרכזיים של האיחוד האירופי המופיעים בלוח 3 מעורבים מאוד בפעילות למען חיזוק העמדה הפלסטינית והחלשת ישראל (לכאורה על מנת לקדם משא ומתן), כפי שניתן לראות מיעדי הפרויקטים, מה שמבליט את הממד המדיני של מערכת היחסים. כך למשל, בשנת 2017 קיבל ארגון DCIP (המקושר לחזית העממית) סך של 1.7 מיליון אירו משני מנגנונים נפרדים של האיחוד האירופי: ENI הקצו לו 699,236 אירו לצורך "חיזוק החוסן הקהילתי והליכודות החברתית במזרח ירושלים, בשני צידי חומת ההפרדה" (בשיתוף עם ארגון לא-ממשלתי פוליטי שיושב בחבל הבאסקים ומקדם את הנרטיב הפלסטיני), ובה בעת EIDHR חתמו עם

לוח 4. אשכולות אנכיים: מימון מאושר במשך חמש שנים או יותר (2005–2020)

אדאמיר*	דאמיר*	אל-חאק*	מיזאן* אל-	ARIJ	BADIL	*DCIP	*HWC	מפתח	*PCHR	PNGO	*UAWC
—	7	—	—	7	—	6	—	6	—	5	7
—	—	—	—	—	—	5	—	—	—	—	—
7	7	11	10	—	11	11	—	6	11	6	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	6	—	—	—
6	—	—	—	—	—	—	—	5	—	—	—
—	—	—	—	—	—	6	—	—	—	—	—
7	7	7	7	—	7	11	—	6	7	6	9
—	—	5	—	—	—	—	—	6	5	—	—
6	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
8	7	11	10	—	10	11	5	6	10	6	—
8	9	11	10	—	10	11	—	6	12	8	—

* מקושר לחזית העממית לשחרור פלסטין

מקור: מבוסס על מסמכי מדינה ודיווחי ארגונים לא-ממשלתיים, כפי שנאספו ופורסמו על ידי NGO Monitor

כארגון טרור שנאסר עליו לפעול או לגייס כספים בישראל, באיחוד האירופי, בארצות הברית, בקנדה, באוסטרליה, ובמקומות אחרים (Levitt, 2021). רשת זו מורכבת משני סוגים של ארגונים לא-ממשלתיים: קבוצה אחת שמה דגש על סדר יום בנושאי זכויות האדם (כגון אל-חאק, אדאמיר, אל-דאמיר, PCHR, אל-מיזאן ו-DCIP), וקבוצה אחרת פועלת במסגרת כלכלית וחברתית: איחוד ועדות העבודה החקלאיות (UAWC), ועדות הבריאות (HWC), איגוד ועדות הנשים הפלסטיניות (UPWC), וכן ארגון הגג PNGO (NGO Monitor, 2020c).

למרות שארגונים אלה אינם מבליטים את הזיקה לחזית העממית לשחרור פלסטין, הפרטים על כך זמינים ללא קושי ממקורות ציבוריים. על פי מחקר שפרסם NGO Monitor ונכון לספטמבר 2021, 74 נושאי משרה מעשרה ארגונים לא-ממשלתיים זוהו כחברי חז"ע, כולל אנשים שנעצרו, נשפטו והורשעו בבתי משפט בישראל בגין מעורבות בפעילות הקשורה לטרור (Harkov, 2021). בראש המרכז הפלסטיני לזכויות אדם (PCHR) הממוקם בעזה עומד ראג'י סוראני, שהורשע בחברות בחזית העממית וארגון הטרור גאה בו על תפקידו, כפי שאפשר היה לראות בטקס הענקת פרסים שנערך בפברואר 2014 בהשתתפות חברי הוועד המרכזי של חז"ע. קשרים אלה מופיעים גם במקורות רבים אחרים. נוסף על כך, סגן ראש מועצת ה-PCHR עד 2017, ג'אבר וישאח, פיקד על הכוח הצבאי של החזית העממית בעזה, ובשנת

לסיכום, דפוס המענקים החוזרים הניתנים מטעם מסגרות שונות לקבוצה קטנה של ארגונים לא-ממשלתיים פלסטיניים משקף מערכת יחסים של קבלנות משנה, שבה מקבלי המענקים עובדים בשיתוף פעולה הדוק עם נותני החסות שלהם לטובת קידום מטרות פוליטיות, בניגוד לסיוע אלטרואיסטי לארגוני חברה אזרחית עצמאיים.

רבים מהשותפים מקבלי המענקים, שנהנים מהמענקים האירופיים הגדולים והתכופים ביותר מבין הארגונים הלא-ממשלתיים הפלסטיניים, מקושרים ומונהגים על ידי גורמים מארגון החזית העממית לשחרור פלסטין, ארגון טרור שנאסר עליו לפעול או לגייס כספים בישראל.

הקשרים לטרור של ארגונים לא-ממשלתיים הפועלים כשותפים מרכזיים של האירופים

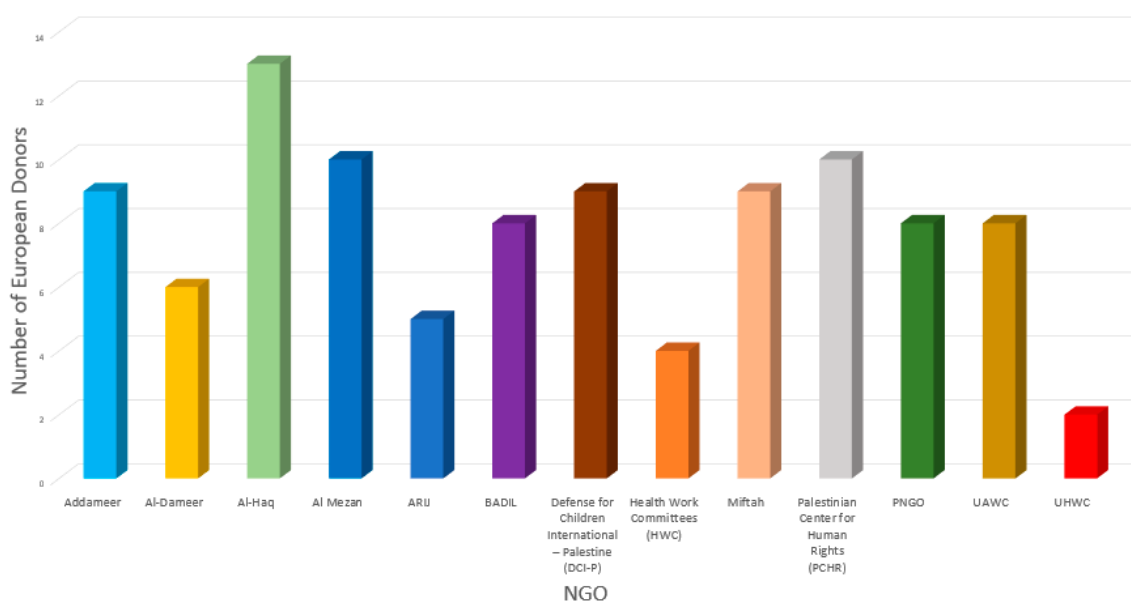
רבים מהשותפים מקבלי המענקים, שנהנים מהמענקים האירופיים הגדולים והתכופים ביותר מבין הארגונים הלא-ממשלתיים הפלסטיניים, מקושרים ומונהגים על ידי גורמים מארגון החזית העממית לשחרור פלסטין (חז"ע), כולל אחדים שהם שותפים רשמיים שלו (Israel PMO, 2019; NGO Monitor, 2020c; USAID, 1993). ארגון החזית העממית הוא גוף בוחר וחלק מהמבנה של אש"ף, ובעקבות סדרת פיגועים במשך שנים מוגדר

סמל למאבק עיקש ולפעולה למען זכויות בני עמנו דרך עבודתו ב'אגודה הבינלאומית לזכויות הילד'. בעלי תפקידים אחרים השתתפו באירועים של החזית העממית שהונפו בהם דגלי הארגון והפגינו מעורבות פעילה. ריאד עראר, ראש התוכנית להגנה על ילדים ב-DCIP ומתאם שיתוף הפעולה עם יוניצ'ף בנושא "מעקב אחר הפרות זכויות אדם", השתתף באירוע של החזית העממית בשנת 2014 לזכרו של אבו מריה. נסאר אברהים, לשעבר נשיא המועצה הכללית של DCIP וחבר דירקטוריון, הוא העורך לשעבר של אל-הדף, עיתון בהוצאת החזית העממית, ומשתתף קבוע באירועי הארגון. סרטון מדצמבר 2015 מציג את אברהים משבח את "זכות ההתנגדות" ומכריז, "יחסי הכוחות בשטח לא ישתנו באמצעות משא ומתן [...] רק באמצעות התנגדות" (NGO Monitor, 2020a). שוואן ג'בארין, העומד בראש אל-חאק, הורשע בשנות ה-80 בגין ארגון אימונים עבור החזית העממית, ושוב בשנת 1994 על המשך מעורבותו בארגון. בעבר נאסר עליו לעזוב את ישראל, מהלך שאושר על ידי בית המשפט העליון בישראל (ג'בארין הוא גם חבר במועצה המייעצת של ארגון Human Rights Watch במזרח התיכון, והמזכיר הכללי של הפדרציה הבינלאומית לזכויות אדם בפריז). החלטת בית המשפט קבעה כי הוא "פועל ככל הנראה בחינת ד"ר ג'קיל ומיסטר הייד, בחלק משעות פעילותו הוא מנכ"ל של ארגון זכויות, ובחלק אחר הוא פעיל בארגון טרור" (בג"ץ 51822007/07). לבעלי התפקידים הללו בארגונים לא-ממשלתיים ובחזית העממית לשחרור פלסטין יש קשרים מסועפים עם גורמי ממשל אירופיים בעלי השפעה העוסקים בנושאי המזרח התיכון, זכויות אדם וסיוע בינלאומי, כולל מימון

1985 נידון למאסר עולם בגין מעורבות בפיגועי טרור (הוא שוחרר בשנת 1999) – כך על פי פרסומים בכלי תקשורת בשפה העברית והערבית (NGO Monitor, 2020b).

בארגון ועדות הבריאות (HWC), הממומן על ידי האיחוד האירופי, שוודיה, בלגיה ומנגנונים אירופיים נוספים, מזוהה מנהל הכספים והאדמיניסטרציה וליד חנאנשה בפוסטים ברשתות החברתיות כמנהיג החזית העממית (NGO Monitor, 2021). הוא נעצר ועומד לדין באשמת הנהגת תא של החזית העממית שהפעיל את הפצצה שהרגה את רנה שנרב באוגוסט 2019. חמישה בעלי תפקידים נוספים ב-HWC – המנכ"לית שאתה עודה; רואה החשבון תייסיר אבו שרבק; סייד עבדאת, רואה החשבון הקודם של HWC; אמרו חמודה, לשעבר מנהל רכש ב-HWC; וחואני רישמאוו, האחראי על גיוס כספים באירופה – נעצרו באשמת "שימוש בהונאה ומרמה במדינות רבות באירופה, על מנת לקבל מימון בהיקף של מיליוני אירו", שהועברו לחזית העממית. על פי נתוני שירות הביטחון הכללי, ההונאה כללה "דיווח על פרויקטים פיקטיביים, הצגת מסמכים כוזבים, זיוף וניפוח חשבוניות וקבלות [...] זיוף מסמכי בנק וחומות בנק" ושיטות אחרות (Israel Ministry of Foreign Affairs, 2021; Levitt, 2021).

באופן דומה, גם ארגון DCIP העסיק מספר חברי החזית העממית, חלקם נשפטו והורשעו על מעורבות בפיגועי טרור. האשם אבו מריה (נהרג בשנת 2014 במהלך עימות אלים) הוכר על ידי הארגון כמנהיג וכ"חבר נאמן במהפכה", שהשתתף ב"מאבק לשחרור הלאומי ובחזית העממית מגיל צעיר, נעצר כמה פעמים והיה



תרשים 1: אשכולות אופקיים במימון אירופי של ארגונים לא-ממשלתיים פלסטיניים

מנותני החסות האירופיים משקפים את חשיבות הקשרים הללו. בין השנים 2011 ל־2019, האיחוד האירופי לבדו העביר לפחות 38 מיליון אירו לרשת הארגונים של החזית העממית, והמימון האירופי הכולל מוערך בכ־200 מיליון אירו (NGO Monitor, 2020d; 2021a).

התמיכה האירופית מאפשרת לארגונים לשלם משכורות, לקיים אירועים, לארגן מסיבות עיתונאים ולפרסם דוחות רבים המתמקדים בישראל. מנהיגי אל־חאק, PCHR, אדאמיר, אל־דאמיר ואל־מיזאן ביקרו בהאג כדי להיפגש עם גורמים רשמיים בבית הדין הפלילי הבינלאומי, וערכו אירועים מתוקשרים לקידום טענותיהם בדבר פשעי מלחמה והפרת זכויות אדם מצד ישראל (NGO Monitor, 2019). המימון המיועד למטרה זו מגיע מהאיחוד האירופי, מגרמניה, מאירלנד, משווייץ, מנורווגיה ומהולנד (לוח 5). לדוגמה, אדאמיר ואל־דאמיר קיבלו בשנת 2018 מענקים מממשלת שווייץ להכנת "מעקב על הגשת החומרים ל־ICC" (Swiss Confederation, 2018). לארגונים הלא־ממשלתיים יש סדר יום דומה במועצת זכויות האדם של האו"ם, כולל הגשת דוחות ומתן חסות לאירועים המתרחשים בשולי ישיבות המועצה.

(Welchman, 2021). רבים מאנשי ההנהגה והפעילים בחזית העממית שייכים לקהילה הנוצרית הפלסטינית, והקשרים שלה עם הארגונים האירופיים החלו דרך Pax Christi ומסגרות כנסייתיות דומות (Rabbani, 1994). בעזרת קשרים אלה, ארגונים לא־ממשלתיים כגון אל־חאק ו־DCIP החלו לקבל כספים מהולנד וממדינות אחרות עבור כנסים ואירועים קשורים (Siebelt, 2017). הקשרים שהתקבעו במתכונת של קבלנות משנה והמענקים הנלווים אליהם התרחבו למדינות אחרות ולא־יחוד האירופי (אשכול אופקי). בתקופה שבין 2005 ל־2020 קיבל אל־חאק כספים מ־13 ממשלות לפחות; PCHR ואל־מיזאן קיבלו כספים מ־10 ממשלות, ול־DCIP יש 9 מנגנונים מוכרים (תרשים 1).

ברוב המקרים, כפי שמוצג בלוח 4, מדובר גם בהתקשרויות חוזרות (אשכולות אנכיים). כך למשל נורווגיה תמכה באל־חאק ברוב השנים מאז 2007, ומשרד החוץ ההולנדי מימן את DCIP מאז 2008. כפי שמוצג בתרשים 1 ובלוח 4, הקשרים עם ארגונים לא־ממשלתיים אלה מאופיינים גם במענקים חוזרים על פני מחזורי מימון רבים (אשכולות אנכיים). הסכומים שרשת הארגונים הלא־ממשלתיים של החזית העממית קיבלה

לוח 5. מימון אירופי לארגונים לא־ממשלתיים שמקדמים חקירות ב־ICC, 2016–2020

התורם	הארגון	סכום	שנים	תיאור קצר של הפרויקט
האיחוד האירופי	אל־דאמיר	€ 450,000	2016-19	למען כבוד, הגנה וקידום זכות ההתאגדות בעזה
	אל־חאק	€ 300,000	2017-20	תיקון העוול: "העצמת החברה האזרחית הפלסטינית לקדם דיווח ויישום אפקטיביים של אמצעי זכויות בינלאומיים, שפלסטין הצטרפה אליהם בשנת 2014" (מתוך מנגנון השקיפות הפיננסית של הנציבות האירופית)
	אל־מיזאן	€ 450,000	2017-20	"חיזוק המעקב, ההגנה והשיקום עבור אזרחים שנפלו קורבן או נמצאים בסיכון להפרת זכויות אדם והחוק ההומניטרי הבינלאומי בעזה, בהקשר של עינויים וגנישה לאזור מוגבל" (מתוך מנגנון השקיפות הפיננסית של הנציבות האירופית)
גרמניה	PCHR	€ 340,000	2017	תמיכה כללית
אירלנד	PCHR	€ 80,000	2017	תמיכה כללית
איטליה	אל־חאק	€ 1,190,000	2018-20	אדמות וזכויות – נתיבים לכלכלה חברתית וסולידרית בפלסטין
הולנד	אל־מיזאן	€ 200,000	2018	תמיכה דו־צדדית
נורווגיה	אל־חאק	NOK 2,000,000	2018	תמיכה במעקב ותייעוד של הפרות זכויות אדם
שווייץ	אדאמיר	CHF 120,000	2018	הגנה על זכויות האסירים הפוליטיים הפלסטינים בישראל
	אל־דאמיר	CHF 77,221	2017-19	קידום הזכות לחופש ההתאגדות ואיסור העינויים בעזה
	PCHR	CHF 280,000	2018	רצועת עזה: הגנה על זכויות אדם, קידום שלטון החוק וכיבוד עקרונות דמוקרטיים

מקור: מבוסס על מסמכי הנציבות האירופית ודיווחי ארגונים לא־ממשלתיים, כפי שנאספו ופורסמו על ידי NGO Monitor

(מט"ל, ל"ת). לפי ההכרזה הרשמית של חקירת ארגון ועדות הבריאות העממיות (שהוכרז כבר ב־2015), "המימון הועבר למוסדות ולארגונים פלסטיניים באיו"ש, המשתתפים בפועל לארגון החזית העממית, והפועלים בכסות הומניטרית [...] הארגונים פעלו בשיטיו ורמייה למול מדינות רבות באירופה במטרה לקבל מימון רב בהיקף של מיליוני אירו".

החלטה זו מקורה ככל הנראה בפענוח הפיגוע שבו נהרגה רנה שנרב ב־2019 ופיגועי טרור נוספים, ובתפקיד המרכזי של בכירי הארגונים, כמו גם הכסף שנטען כי הועבר לכאורה מהארגונים לארגון הטרור. ממשלת ישראל לא פרסמה פרטים או שמות של המעורבים (לפחות בששת הארגונים שהוכרזו באוקטובר), כפי שהדגישו בכירים בממשלות אירופיות, ארגונים לא־ממשלתיים ובעלי בריתם, אך כפי שצוין – חלק מהפרטים זמינים לציבור מזה שנים.

כמו בעבר, התגובה המיידית של גורמים אירופיים הייתה להגן על מדיניותם ולטעון שממשלת ישראל לא סיפקה ראיות נוספות לקשרים אלה. בנאום בירושלים אמר שר החוץ האירי סיימון קובני: "אני לא מאמין שלקהילה הבינלאומית נמסרו ראיות המראות כי ששת הארגונים הלא־ממשלתיים הללו תורמים לטרור" (Weiss, 2021). קובני גם חזר על הטענה האירופית, ללא גיבוי בראיות, כי "אנחנו יודעים היכן משתמשים בכסף אירי ומבטיחים שלא ישתמשו בו בצורה בלתי הולמת, ובוודאי בהקשר של טרור".

ימים יגידו מה תהיה ההשפעה של התפתחויות אלה באיחוד האירופי על המימון לארגונים לא־ממשלתיים פלסטיניים ועל היחסים של קבלנות משנה.

פרטים רבים בנוגע לקשרים האירופיים עם מימון ארגונים לא־ממשלתיים פלסטיניים הוסתרו בסודיות יוצאת דופן. במשך שנים רבות לא פורסמו דוחות או הערכות, ולא היו מצגות ממשלתיות, דיונים בפרלמנט או פיקוח.

ארגונים לא־ממשלתיים: קבלנות משנה וסודיות

מלכתחילה, פרטים רבים בנוגע לקשרים האירופיים עם מימון ארגונים לא־ממשלתיים פלסטיניים הוסתרו בסודיות יוצאת דופן. במשך שנים רבות לא פורסמו דוחות או הערכות, ולא היו מצגות ממשלתיות, דיונים בפרלמנט או פיקוח. המסמך היחידי הזמין לציבור על תהליך העברת מענקי האיחוד האירופי לארגונים לא־ממשלתיים הוא פרוטוקול שהודלף חלקית מישיבה של האיחוד האירופי בנושא מקבלי מענקים ופרויקטים בשנת

הראיות הקושרות בין הארגונים מקבלי המענקים לבין החזית העממית לשחרור פלסטין הוצגו בפרסום של המשרד הישראלי לעניינים אסטרטגיים בשנת 2018, לצד מכתב לסגנית נשיא האיחוד האירופי מוגריני. בתשובתה דחתה מוגריני את הטענות והגדירה את הדוח "דיסאינפורמציה", אך לא ציינה פרטים (Winer & Ahren, 2018). בעקבות מעצרים של בעלי תפקידים בארגונים לא־ממשלתיים, ובתוכם UAWC ו־HWC, העלו עיתונאים אירופאים וחברי פרלמנט בהולנד, בבלגיה ובאיחוד האירופי את הסוגיות הללו.

עם זאת, גורמים אירופיים המשיכו לדחות את הראיות הישראליות כמספיקות להוכחת קשר ודאי של הארגונים לפיגועי טרור (Harkov, 2020). דחייה גורפת זו חזרה על עצמה במאי 2021, לאחר שמשרד הביטחון פרסם כתב אישום מפורט וסקירה מפורטת על הסתת המימון על ידי עובדי ועדות עובדי הבריאות. כעבור זמן קצר הכריז שר בבלגיה, מבלי לפרט, כי נערכה חקירה, ו"לא התגלתה ראיה קונקרטית" (Bové, 2021).

במאי 2020 אירע מקרה חשוב וחרגי בהקשר של אסטרטגיית אי־ההתערבות האירופית בעניין תמיכה בארגונים לא־ממשלתיים הקשורים לטרור, כשאוליבר ורהילי, נציב האיחוד האירופי האחראי על המדינות השכנות לאיחוד, דרש ביקורת פנימית בעניין קשרי טרור אפשריים בקרב ארגונים פלסטיניים המקבלים מענקים. (נכון לספטמבר 2021, ביקורת זו לא הושלמה) (Varheyli, 2020).

בשנת 2021 הורתה ועדת התקציב של הפרלמנט האירופי לנציבות "לבדוק באופן יסודי את השימוש בכספי האיחוד שנעשה על ידי גופי צד שלישי, שלוחותיהם ו/או אנשים מטעמם, על מנת להבטיח שכספים כלשהם אינם מועברים או מקושרים לכל מטרה או צורה של טרור, ו/או לרדיקליזציה דתית או פוליטית; ולהבטיח כי כספי איחוד כאלה יוחזרו באופן יזום, וכי מקבלי הכספים המעורבים לא ייכללו עוד בין מקבלי כספי האיחוד בעתיד" (European Parliament, 2021). יתרה מכך, דווח שהמשרד האירופי למניעת הונאה (OLAF) פתח בחקירה (Kaag, 2021).

כפי שצינו גורמים אירופיים, למרות ההאשמות בדבר קשרי טרור, אף שאנשים אחדים נעצרו בשל תפקידיהם בחזית העממית, פעילותם של ארגונים אלה לא הוגבלה בישראל. הדבר השתנה ב־22 באוקטובר 2021, כאשר משרד הביטחון הכניס שישה מהם לרשימת ההכרזות על ארגוני טרור והתאחדויות בלתי חוקיות – אל־חאק, האגודה לזכויות הילד – פלסטין, איחוד ועדות החקלאות העממיות, איחוד ועדות הנשים העממיות, מרכז ביסאן ואדאמיר – כחלק בלתי נפרד מרשת הטרור של חז"ע

על פי ה-ECA, האיחוד האירופי "לא היה מספיק שקוף לגבי השימוש שעשו ארגונים לא-ממשלתיים בכספי האיחוד האירופי", ו"אין לו מידע מקיף על כלל הארגונים הנתמכים" בכספי משלם המיסים. במקרה של מימון ארגונים לא-ממשלתיים פלסטיניים, המצב חמור במיוחד (European Court of Auditors, 2018). פקיד אחד שיושב בלשכת הנציגות הפלסטינית בירושלים מופקד על ביצוע ההערכות, בין יתר משימותיו. כפי שצוין בדוח של האיחוד האירופי, במשרד זה "קיים מחסור חמור בכוח אדם, ויש לו משאבים מוגבלים מאוד (אדם אחד) לתמיכה בתהליך התובעני של דיאלוג ופיתוח שותפויות עם החברה האזרחית [...] ללא משאבים נאותים שיתמכו בתהליך על פני מגזרים ומדורים, בפרט לצורך משילות" (European Commission, 2014). ההשלכות של חשאייות זו והיעדר פיקוח בלתי תלוי הודגשו בהרחבה כאשר המימון האירופי לארגונים הקשורים לחזית העממית לשחרור פלסטין הפך למוקד ההכרזה של ממשלת ישראל.

ניתוח

הקשרים ההדוקים בין ממשלות אירופה לבין קבוצה קטנה של ארגונים לא-ממשלתיים פלסטיניים בעלי סדר יום פוליטי אחיד נמשכים למעלה מעשרים שנה ומעידים על תפקידם של ארגונים אלה כקבלני משנה למימוש מדיניות. המימון שמעניקות כ-60 מסגרות שונות של האיחוד האירופי ומדינות אירופיות מסוימות לארגונים פלסטיניים מתאפיין במענקים חוזרים ונשנים לאותם ארגונים ואשכולות, שנה אחר שנה, למרות הנסיבות המשתנות. חוסר השקיפות פירושו שהחלטות על מיליוני אירו מתקבלות במסגרות שבאופן שיטתי (ואולי מכוון) חסרים בהן המשאבים הדרושים לבחינת מועמדותם של הארגונים המועמדים הלא-ממשלתיים באופן בלתי תלוי. הטענה הרשמית כי המימון ניתן "לפרויקטים ספציפיים ולפעולות מוגדרות היטב" ולא לפי זהות הארגונים אינה עולה בקנה אחד עם העובדות (European Parliament, 2013).

הניתוח המפורט של המימון האירופי שמוצג במחקר זה מדגיש את תדירות המענקים החוזרים (אשכולות אנכיים) ואת הקשרים לאורך שנים רבות במתכונת של קבלנות משנה. תהליך זה מועצם על ידי הסתמכות על הדיווח העצמי של מקבלי המענקים עצמם. מסמך של האיחוד האירופי משנת 2014 בנושא סיוע לפלסטינים (הערכת שיתוף הפעולה של האיחוד האירופי עם השטחים הפלסטיניים הכבושים ותמיכה בעם הפלסטיני) כולל הפניות רבות ל"ראיונות עם גורמים בארגוני חברה אזרחית", ובהם אל-חאק ו-PCHR (European

1999 (European Commission, 1999). הסודיות יוצאת הדופן והקיצונית מדגישה את האופי החריג של מימון הארגונים הפלסטיניים ואת החשיבות שמיוחסת להגנה על מערכת היחסים הזו מפני חקירה חיצונית. גורמים רשמיים הציגו הצדקות שונות לדחיית בקשות שהוגשו במסגרת חופש המידע (FOI) לשם קבלת המסמכים הרלוונטיים (לרוב לאחר עיכובים ממושכים). אלה כללו "סכנה לביטחון הציבור", פרטיות ושיקולים קנייניים (מסחריים). בשל כך, חברי פרלמנט, עיתונאים, חוקרים ואחרים אינם יכולים לבחון את תהליכי המימון באופן עצמאי ולא ניתן לחקור פוטנציאל לניגוד עניינים, כגון קשרים אישיים בין אנשי ממשל לארגון הלא-ממשלתי. דוח של הנציבות האירופית משנת 2014 הכיר בחששות בנוגע ל"רמה גבוהה של שחיתות בשל 'קלות השגת כספים', מעקב לקוי ותוצאות לא טובות", אך חששות אלה לא השפיעו על המדיניות (European Commission, 2014). ההחלטה של המשרד האירופי למניעת הונאה (OLAF) ב-2021 לפתוח בחקירה יכולה להוביל לשינוי גדול במדיניות זו, אף כי תהליך זה מתנהל גם הוא בדלתיים סגורות.

מדי פעם השמיעו חברי פרלמנט, לרבות חברי הפרלמנט האירופי, ביקורת כלפי הסודיות הקיצונית הזו (European Parliament, 2010; Van Buitenen, 2008). תגובות הנציבות האירופית התעלמו מהשאלות ולא סיפקו את המידע המבוקש. בנוגע להערכות, נציבת האיחוד האירופי בניטה פררו־ולדנר מסרה הצהרה מעורפלת על כך שהנציבות מבטיחה "פיקוח קבוע על פרויקטים [של ארגונים לא-ממשלתיים]" באמצעות בדיקות חיצוניות שנתיות שיתבצעו על ידי "צוות עם סמכויות מהמטה" ו"הערכות אד הוק ספציפיות". היא גם הצהירה כי מקבלי המענקים עבור PFP הם "בעד שלום, בעד דיאלוג ובעד הבנה הדדית", וכי המסקנה מההערכות היא שהמימון "הולם והניב תוצאות חיוביות", אך מסמכים לתמיכה בטענות אלה – ככל שיש כאלה – נותרים מוסתרים (European Parliament, 2006). במקרים רבים, לא רק בארגונים לא-ממשלתיים פלסטיניים המקבלים מענקים אירופיים, תורמים מסתמכים על דיווח עצמי של הארגונים המקבלים, ואין להם משאבים לבחינה בלתי תלויה של דיווחים אלו. זה נכון בייחוד בחברות סגורות, שבהן אנשים מן החוץ, בפרט, אינם יכולים לעקוב אחר השימוש בכספי התרומות.

באופן כללי ומבלי להתייחס באופן ספציפי לארגונים לא-ממשלתיים פלסטיניים, היעדר השקיפות במימון ארגונים לא-ממשלתיים טופל בדוח מיוחד של בית המשפט האירופי לביקורת (ECA) מחודש דצמבר 2018.

שלפעולות שבוצעו לכאורה בסיוע מענקים אלה הייתה השפעה כלשהי על שלטון חמאס בעזה, ואילו הפעילות של אל-דאמיר נגד ישראל הייתה גלויה מאוד. תחת הדגל של מגיני זכויות אדם, הארגון נתן חסות לאירועים רבים שניהלו קמפיינים בנושא "מגננים בינלאומיים לאחריות", ובשם של פלסטינים שנכלאו על ידי ישראל עקב מעורבותם בטרור.

הארגונים הלא-ממשלתיים הפלסטיניים הנתמכים על ידי ממשלות אירופיות ממלאים תפקיד מרכזי בקידום עימותי עוצמה רכה עם ישראל בהקשר של הסכסוך.

באופן דומה, בשנת 2017, ארגון DCIP (חבר נוסף ברשת הארגונים הלא-ממשלתיים המקושרת לחזית העממית, שנתמך במשך שנים רבות במגננים אירופיים, כולל EIDHR) היה בין מקבלי מענק בסך 981,298 אירו, שהוגדר למען "מניעה, הקלה ושיקום עבור ילדים פלסטינים שנחשפו לעינויים או ליחס אכזרי, לא אנושי או ליחס משפיל אחר". מניחות פוסטים ופעילויות אחרות של DCIP ברשתות החברתיות עולה כי חלק ניכר מהמימון שימש לפעילות לוביסטית ולאירועים עולמיים של קמפיין פוליטי המכוון נגד ישראל. DCIP העלה את הטענות נגד ישראל על במות מרכזיות ברחבי העולם, כולל בתקשורת ובאירועים פרלמנטריים באוסטרליה, בקנדה ובאירופה, וכן בקונגרס האמריקאי, שם חברת הקונגרס בטי מקולום (נציגת הדמוקרטים ממינסוטה) אף הגישה הצעת חוק על בסיס טענות הארגון. בניגוד חד לכך, אין כל סימן לכך של-DCIP יש תוכניות שמטרתן לשפר את היחס לילדים מול הרשות הפלסטינית או חמאס, או למנוע ניצול של קטינים על ידי ארגוני טרור.

בחלק מהמקרים שאמורים לכאורה להיות א-פוליטיים, כגון תמיכה באיחוד ועדות העבודה החקלאיות (UAWC), בנושאי בריאות (UHC ו-HWC) ובזכויות נשים (UPWC), בחינת סדר היום והפעילויות של מקבלי המענקים מעלה שגם כאן מדובר בקמפיין פוליטי אינטנסיבי, הכולל מתן חסות והשתתפות באירועי חרם, הצהרות שנשלחות לגופים בינלאומיים כמו האו"ם, הופעות בפני ועדות פרלמנטריות, פוסטים ברשתות החברתיות ומעורבות דומה.

עבור המדינות החברות באיחוד האירופי ועבור משלמי המיסים, מסגרות ויחסים כאלה מעוררים סוגיות ושאלות רבות סביב "התמורה לכסף" (NGO Monitor, 2016). אין ניסיונות שיטתיים או מפורטים להעריך כיצד, אם בכלל, מקודמים יעדים של "פתרון שתי המדינות עם מדינה פלסטינית עצמאית, דמוקרטית, בת-קיימא

(Commission, 2014). בראיונות ההערכה טענו בעלי התפקידים להצלחה רבה בעמידה בדרישות המפורטות בהסכמים, ובכך הצדיקו את מחזור המימון הבא וכן הלאה, ללא הגבלת זמן.

נוסף על המענקים החוזרים ונשנים, המימון האירופי לארגונים פלסטיניים מתאפיין באשכולות אופקיים ורוחביים ובחיזוקים של מסגרות תורמים שונות, כך שמקבלי המימון ה"מועדפים" על האיחוד האירופי או על מדינה מסוימת ממנפים את קשריהם לשם קבלת מימון נוסף ממסגרות אחרות במקביל. לאחר שהארגונים ARIJ/LRC קיבלו מימון מהאיחוד האירופי החל משנת 1999, הם הצליחו להשיג תמיכה מממשלות שוודיה, דנמרק, הולנד ושווייץ (בנפרד ובאמצעות ה-NDC, בין 2009 ל-2013). לאחר שארגון אל-חאק קיבל מענקים מנורווגיה בשנת 2007, הוא קיבל מימון משבע מסגרות נוספות לפחות ובהן אירלנד, גרמניה, איטליה והאיחוד האירופי. זאת ועוד, המימון ל-UAWC התרחב מהאיחוד האירופי בשנת 2011 להולנד בשנת 2013, ולאחר מכן לצרפת, גרמניה, איטליה, נורווגיה וממשלת חבל אנדלוסיה בספרד. ארגון מפתאח קיבל לאורך השנים תמיכה מ-14 מסגרות שונות של מדינות אירופיות, מתוכן שלוש מגרמניה, שתיים מבריטניה ושתיים מאירלנד. רבים ממקבלי הכספים האירופיים בקרב הארגונים האחרים נשענים על חמישה, שישה או שבעה מממנים שונים. מצב זה מבליט את חוסר הגיוון ומראה כי מדיניותם של אנשי המסגרות האירופיות היא "ללכת אחר המנהיג" או לשקף תהליך של חשיבה קבוצתית בקבלת החלטות.

השפעות פוליטיות מזיקות של מתכונת קבלנות המשנה האירופית

הארגונים הלא-ממשלתיים הפלסטיניים הנתמכים על ידי ממשלות אירופיות ממלאים תפקיד מרכזי בקידום עימותי עוצמה רכה עם ישראל בהקשר של הסכסוך, כולל חרמות והאשמות בדבר הפרת זכויות אדם והמשפט הבינלאומי (לוחמה משפטית), שמתמקדות בבית הדין הפלילי הבינלאומי. הארגונים שמקבלים מענקים בתדירות הגבוהה ביותר, דוגמת אל-חאק, PCHR, אדאמיר, אל-דאמיר, DCIP ו-ARIJ, פעילים במיוחד בקידום סדר היום הזה במגוון רחב של פלטפורמות.

כך למשל, בשנים 2014 ו-2016 קיבל אל-דאמיר (חבר ברשת הארגונים הלא-ממשלתיים המקושרים לחזית העממית) שני מענקים רב-שנתיים של האיחוד האירופי (100,707 אירו ו-446,482 אירו), שניהם הוגדרו כ"תרומה למען כבוד, הגנה וקידום הזכות לחופש ההתאגדות ברצועת עזה". אין כל עדות לכך

ורציפה". הפוליטיקה והחברה הפלסטינית נותרו מפולגות מאוד, רחוקות מעקרונות ומתהליכים דמוקרטיים ולא קרובות לקבל את הלגיטימציה של ישראל (ללא קשר לגבולות) יותר משהיו בשנת 1948. כפי שהוצג כאן, הארגונים הלא-ממשלתיים הנתמכים על ידי אירופה מאמצים מדיניות המזינה את הסכסוך, בייחוד כשמדובר בארגונים המזוהים עם החזית העממית לשחרור פלסטין, וההתמקדות בקשרים בין הארגונים לטרור העמיקה את הבדיקה הקפדנית והחריפה את הוויכוחים. עם זאת, היעדר התוצאות לא הוביל לשינויים במדיניות האירופית, או אפילו לדיון רציני.

מימון ארגונים לא-ממשלתיים והיעדר בדיקת נאותות

האשכול המרכזי של מקבלי מענקים מממשלות אירופיות, המהווים קבוצה קטנה של ארגונים לא-ממשלתיים פלסטיניים מקושרים היטב, משקף עד כמה מדובר בהפניות פנימיות סביב כל מחזור של הגשת הצעות והתקשרות בהסכם, ולא בבדיקת נאותות. בהיעדר תיעוד על תהליכי קבלת החלטות (שמעיד על רמת הסודיות הגבוהה וחוסר השקיפות), ראיות שיטתיות אינן זמינות. עם זאת, התשובות והתגובות הפומביות של גורמים רשמיים אירופיים, בייחוד כמענה לביקורת פרלמנטרית ובהתכתבויות, מלמדות כיצד השיטה היא להסתמך על הערכות לכאורה שנעשו במסגרות מימון אחרות ועל ידי גורמים מממשלות אחרות.

כך למשל בהולנד, לנוכח הוכחות לכך ש-UAWC – אחד מהארגונים הפלסטיניים שקיבלו מענקים רבים במהלך השנים – קשור לחז"ע, טענו גורמים רשמיים כי "לפני שהתחלנו בשיתוף פעולה עם UAWC בשנת 2013, קיימנו התייעצויות נרחבות עם תורמים אחרים של UAWC. מאז 2013, תורמים אחרים ערכו גם הם בדיקת נאותות וסינון [...] אף אחד מהסינונים הללו לא מצא שיש להחריג את UAWC מהמימון" (Dutch Ministry of Foreign Affairs, 2020). לפחות שמונה ממשלות אירופיות אחרות, כולל האיחוד האירופי, מממנות את UAWC, אך אף אחד מה"סינונים", ההתייעצויות או בדיקות הנאותות אינו זמין, ולכן בלתי אפשרי להעריך את תוכנם.

באופן דומה, כאשר השרה ההולנדית לסחר חוץ, פיתוח ושיתוף פעולה התבקשה על ידי חברי הפרלמנט שלה להסביר את המימון במשך שני עשורים לארגון אל-מיזאן, שגם הוא מקושר לחזית העממית, תגובתה התמקדה במקורות המימון האחרים, וביניהם האו"ם, האיחוד האירופי, שוודיה, נורווגיה דנמרק ושווייץ (Kaag, 2020a). היא ציטטה את ההכחות של הארגון (דיווח

עצמי) במקום הערכות בלתי תלויות אמינות שניתן לאמת. במענה לשאלות הקשורות להערכה כוללת של מדיניות המימון הניתן לארגונים אמרה השרה: "יישום התוכניות ההולנדיות באזורים הפלסטיניים יתבצע באמצעות ארגונים בינלאומיים כגון האו"ם [...] ארגונים שהולנד משתפת עימם פעולה באופן ישיר עוברים הערכה מקדימה באשר ליכולתם להשיג את מטרותיהם המוצהרות ולנהל את הכספים ההולנדיים באחריות" (Kaag, 2020b).

כאשר הועלו סוגיות מקבילות בנורווגיה השיב דאג אינגה אולסטין, השר לפיתוח בינלאומי: "עד היום לא חשפנו מידע חד-משמעי כי איחוד ועדות העבודה החקלאיות (UAWC) מעורב או תומך במעשי טרור כארגון. הטענות על קשרים כאלה הופרכו בעבר, כולל במחקר האוסטרלי" (Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs, 2020).⁵ בשנת 2018 השיבה שרת החוץ של נורווגיה אינה מארי אריקסן סוריידה לשאלתה פרלמנטרית באמצעות פירוט מספר ההערכות הכלליות שביצעו סוכנות הסיוע Norad ומשרד המבקר הכללי (Søreide, 2018). עם זאת, אין פרטים זמינים ואף אחת מההערכות לא פורסמה בפומבי. תגובת שר החוץ הספרדי בשנת 2021 למידע על קשרים של מקבלי המענקים לארגון החזית העממית הייתה דומה (Bau, 2020). הנוכחות הבולטת של מקבלי מענקים עם קשר לטרור וההימנעות מתגובה, כולל הכרזת משרד הביטחון, ברורה בנושא מדגישות ביתר שאת היעדר נאותות ונשיאה באחריות.

סיכום ומסקנות

מניתוח עשרים שנות מימון שניתן לארגונים לא-ממשלתיים פלסטיניים על ידי ממשלות אירופיות עולים ממצאים חשובים, שעומדים בניגוד חריף ליעדים המוצהרים. חשיבות מיוחדת יש לייחס לקביעות מתן המימון לקבוצה קטנה יחסית של ארגונים, הן מבחינת מענקים חוזרים ונשנים לאורך מחזורי מימון רבים (אשכולות אנכיים), והן לנוהג של מסגרות ממשלתיות רבות (ישירות ועקיפות) לתת תמיכה לאותם ארגונים (אשכולות אופקיים). בניגוד להצהרות ולדיווחים של הגורמים הרשמיים, אפשר להתרשם ממתכונת קבלנות המשנה הפוליטית מתוך הדפוסים שפורטו כאן ובחינה מדוקדקת של הראיות.

למרות שהתווית "חברה אזרחית" שבה ומשמשת את הגורמים הרשמיים האירופיים כדי לתאר ולהצדיק מדיניות זו, בהקשר הפלסטיני זה מונח מעורפל ובעייתי. במערכות סגורות, כמו במקרה של הרשות הפלסטינית בגדה המערבית וגם בעזה שבשליטת חמאס, ארגונים

ארגונים לא־ממשלתיים פלסטיניים שפעלו כקבלני משנה, קשה יותר להצדיק יחסים אלה.

פרופ' ג'רלד שטיינברג הוא פרופסור אמריטוס למדע המדינה ומייסד התוכנית לניהול וליישוב סכסוכים ומתן באוניברסיטת בר־אילן. מחקריו מתמקדים ביחסים בינלאומיים, בתהליכי משא ומתן בינלאומיים, בעוצמה רכה, בפוליטיקה של זכויות אדם ובארגונים לא־ממשלתיים, וכן ביחסי ישראל–ארצות הברית–אירופה. הוא גם מייסד ונשיא ארגון NGO Monitor ומחבר הספר (עם זיו רובינוביץ) *Menachem Begin and the Israel-Egypt Peace Process: Between Ideology and Political Realism*.
Gerald.Steinberg@biu.ac.il

מקורות

בג"ץ 07/5182, **שעון ראית עבדאללה ג'ברין נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית**.

<https://web.archive.org/web/20170819122242/https://elyon1.court.gov.il/files/07/820/051/T02/07051820.t02.pdf>

מט"ל – המטה ללוחמה כלכלית בטרור (ל"ת). **שר הביטחון הכריז על שישה ארגוני החזית העממית כארגוני טרור**
<https://nbctf.mod.gov.il/he/Pages/211021HE.aspx>

AALEP - Association of Accredited Public Policy Advocates to the European Union. (2016). *Russian Gongos and NGOs*. <http://www.aalep.eu/russian-gongos-and-ngos>
Adam, F. (2008). Civil society organisations in a knowledge based society. In B. Kohler-Koch, D. De Bievre, & W. Maloney (Eds.), *Opening EU-governance to civil society: Gains and challenges*. CONNEX Report Series 5 (pp. 307-323).

Australian Minister of Foreign Affairs (2012, May 31). *Union of Agricultural Work Committees*. Media release.
<https://bit.ly/3a2x30k>

Bau, A. M. (2020, August 17). Letter to NGO Monitor. <https://bit.ly/3mmnXSs>

Bendell, J., & Cox, P. (2006). The donor accountability agenda. In L. Jordan & P. Van Tuijl (Eds.), *NGO accountability: Politics, principles and innovations* (pp. 109-126). Earthscan.

Bicchi, F. (2014). Information exchanges, diplomatic networks and the construction of European knowledge in European Union foreign policy. *Cooperation and Conflict*, 49(2), 239-259.

Bové, L. (2021, August 3). [in Dutch] Belgie Zet Door met Heikele Steun aan Palestijnse Organisaties. *De Tijd*.
<https://bit.ly/3ESnQpf>

Dupuy, K. E., Ron, J., & Prakash, A. (2015). Who survived? Ethiopia's regulatory crackdown on foreign-funded NGOs. *Review of International Political Economy*, 22(2), 419-456.

כאלה אינם יכולים לפעול או לקבל מימון ללא אישור הרשויות (הרשות הפלסטינית וחמאס, בהתאמה). בפרט, מקומה המרכזי של רשת הארגונים הלא־ממשלתיים המקושרים לחזית העממית לשחרור פלסטין במדיניות האירופית אינו עולה בקנה אחד עם התפיסה של חברה אזרחית.

לתהליכים ולמערכות יחסים אלה, שדרכם הועברו מאות מיליוני אירו מממשלות אירופיות לארגונים לא־ממשלתיים פלסטיניים במשך עשרים שנה, יש ותמשך להיות השפעה מהותית. במקום לקדם את היעדים הרשמיים של קידום שלום, פיתוח כלכלי, דמוקרטיה פלסטינית ופיוס, מדיניות כזו משמרת את הסכסוך באמצעות קמפיינים המאשימים את ישראל בהפרת "החוק הבינלאומי" וב"אפרטהייד", במקביל להשתתפות פעילה בלוחמה משפטית ובקמפיינים של חרמות.

המודל של קבלנות משנה פוליטית מסביר את הקשרים המבוססים היטב בין ממשלות אירופיות לקבוצה נבחרת של ארגונים לא־ממשלתיים פלסטיניים, שאחרת נראים בלתי מובנים ובלתי עקביים. מנקודת מבט זו נוצרו יחסי חליפין בין כספים מממשלתיים לשירותים לא־ממשלתיים, באמצעים כלים שגורמים רשמיים ודיפלומטים אירופאים אינם רשאים ליישם בעצמם. מסקנה זו עולה בקנה אחד עם הראיות ועם התפתחות המדיניות הזו. למרות שהתמיכה האירופית לא החלה כסוג של קבלנות משנה, קשרים אלה התפתחו והתחזקו ככל שהגורמים הרשמיים הכירו בהשפעתם וביכולותיהם של ארגונים לא־ממשלתיים, ובעת שהם נהנים מתדמית של אלטרואיזם וחברה אזרחית עצמאית.

מודל קבלנות המשנה מסייע גם להסביר את היקף התמיכה האירופי יוצא הדופן בארגונים לא־ממשלתיים פלסטיניים, את מספרם המועט של הארגונים, את ההסכמים החופפים, את האשכולות האנכיים והאופקיים ואת הסודיות הרבה — כולם ייחודיים בהשוואה לקשרים עם ארגונים אחרים של חברה אזרחית. הגורמים האירופיים מעניקים עדיפות גבוהה מאוד למעורבות (או לפחות למראית עין של מעורבות) בזירה הישראלית־פלסטינית, ומהסיבות שהוסברו בניתוח זה, שיתוף פעולה הדוק עם אותה קבוצה ספציפית של ארגונים לא־ממשלתיים הוא תוספת חשובה למקורות שאחרת יישארו מוגבלים בהשפעתם. מנקודת מבט זו, ההשפעה בפועל על המטרות המוצהרות הרשמיות (דמוקרטיה פלסטינית, שלום) חשובה פחות מהשפעה זו.

אולם בחלוף עשרים שנה, כשאפשר להציג מעט מאוד בתמורה להקצאות תקציביות של מאות מיליוני אירו, ולאור החשיפה האחרונה של קשרי טרור של מספר

- Israel Ministry of Foreign Affairs (2021, May 6). ISA: *European funds intended for humanitarian activity diverted to financing terrorism*. <https://bit.ly/3l0Ms89>
- Israel Prime Minister's Office (PMO) (2019, March 5). *The ties between NGOs promoting BDS and terror organizations*. https://www.gov.il/en/departments/general/terrorists_in_suits
- Jamal, A. A. (2007). *Barriers to democracy – The other side of social capital in Palestine and Arab world*. Princeton University Press.
- Jewish News Service (2019, December 31). *Palestinian NGOs reject EU assistance over refusal to renounce ties to terrorism*. <https://bit.ly/3l50vcT>
- Kaag, S. (2020a, September 8). *Dutch Support for Palestinian NGOs*. <https://tinyurl.com/sfh5mhuy> [in Dutch].
- Kaag, S. (2020b, September 15). [in Dutch] Letter to President of the Netherlands House of Representatives. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-23432-478.html>
- Kaag, S. (2021, May 12). [in Dutch] Financiering van specifieke uitstaande betalingen van boeren en aannemers in de Palestijnse gebieden [Government letter to Parliament: Financing specific outstanding payments from farmers and contractors in the Palestinian territories]. 23432-482, Foreign Trade and Development Cooperation, <https://bit.ly/3EPeCKi>
- Keck, M. E., & Sikkink, K. (1998). *Activists beyond borders: Advocacy networks in international politics* Cornell University Press.
- Levitt, M. (2021, November 2) *A blurred line between civil society and terrorism: Examining charges of Palestinian NGOs funding the PFLP*. Policy Notes No. 112, The Washington Institute For Near East Policy. <https://bit.ly/30170pp>
- McMahon, P. (2017). *The NGO game: Post-conflict peacebuilding in the Balkans and beyond*. Cornell University Press.
- Miftah (2018). *Financial Statements: Independent Auditor's Report*. <https://bit.ly/3D8KhFP>
- Muslih, M. (1993). Palestinian civil society. *Middle East Journal* 47(2), 258-274.
- NGO Monitor (2016). *EU funding for NGO's -Value for money?* <https://bit.ly/3lf6dZE>
- NGO Monitor (2019, December 24). *Terror-linked and boycott promoting NGOs behind potential ICC investigation*. <https://bit.ly/3uNBA0x>
- NGO Monitor (2020a). *Defense for Children International-Palestine's ties to the PFLP terror group*. http://ngo-monitor.org/pdf/DCIP_0120.pdf
- NGO Monitor (2020b, January 27). *Palestinian Centre for Human Right's links to the PFLP terror group*. <https://bit.ly/2WMJomX>
- NGO Monitor (2020c, May 21). *PNGO's ties to Palestinian terror groups*. <https://bit.ly/3leHzlM>
- NGO Monitor (2020d, July 15). *EU funding to terror-linked Palestinian NGOs since 2011*. <https://bit.ly/3oYktIH>
- NGO Monitor (2020e, August 21). *EU grants to NGOs in Jerusalem: "Protect the Palestinian identity of the*
- Dutch Ministry of Foreign Affairs (2020, July 20). *Letter to UK Lawyers for Israel*.
- EuropeAid (2014). *Calls for proposals & procurement notices, EU Partnership for Peace Programme (PfPP)*. <https://tinyurl.com/etbd8v9z>
- European Commission (1999). *Meeting protocols of the ad-hoc selection committee for people to people/permanent status issues projects in support of the Middle East peace process, budget line B7-4100*. <https://bit.ly/3iv4uxD>
- European Commission (2014). *Evaluation of the European Union's Cooperation with the occupied Palestinian territory and support to the Palestinian people 2008-2013—Final Report*. <https://bit.ly/3iXro17>
- European Commission (2018). *Implementing decision on the annual action programme in favour of Palestine for 2018 (including one action on budget 2019 and 2020)*. <https://bit.ly/3aCYCOo>
- European Court of Auditors (2018). *Transparency of EU funds implemented by NGOs: More effort needed*. <https://bit.ly/3otsRzz>
- European Institute of the Mediterranean (2020). *Euromed survey of experts and actors—Civil Society and social movements in the Euro-Mediterranean region*. <https://bit.ly/3l7ytO5>
- European Parliament (2006, October 13) *Parliamentary questions: Supplementary answer given by Ms Ferrero-Waldner on behalf of the Commission*. <https://bit.ly/2YMKqja>
- European Parliament (2010, October 11). *Parliamentary questions: Public information about the funding provided to third-country NGOs by the EU*. <https://bit.ly/3A43JSb>
- European Parliament (2013, April 16). *Parliamentary questions: Answers given by High Representative/Vice President Ashton on behalf of the Commission*. <https://tinyurl.com/wwehdxkb>
- European Parliament (2015, November 30). *Parliamentary questions: Answer given by Vice-President Mogherini on behalf of the Commission to parliamentary questions*. <https://bit.ly/3a6A28k>
- European Parliament (2021). 2019 discharge: EU general budget—Commission and executive agencies 2020/2140(DEC). <https://bit.ly/2YmcLnt>
- European Union (2021, February 8). *Middle East peace process*. <https://bit.ly/3ou2SYT>
- Feith, D. (2021). *A new Palestinian Authority NGO decree might halt US aid to the West Bank and Gaza*. *Mideast Security and Policy Studies* No. 197, BESA Center for Strategic Studies, Bar Ilan
- Harkov, L. (2020, July 2) Borrell: No proof of EU-funded NGOs working with Palestinian terror groups. *The Jerusalem Post*. <https://bit.ly/3BNinOK>
- Harkov, L. (2021, May 6). *Four Palestinians to be charged with diverting European aid to terrorism*. *The Jerusalem Post*. <https://bit.ly/3uBenP7>
- Hollis, R. (2013). Europe. In J. Peters & D. Newman (Eds.), *The Routledge handbook on the Israeli–Palestinian conflict* (pp. 336–345). Routledge

- Tovias, A. (2021). EU foreign policy on the Israeli–Palestinian conflict: A reevaluation. *Israel Journal of Foreign Affairs*, forthcoming.
- USAID, Near East Bureau. (1993). *Palestinian institutional configurations in the West Bank and Gaza under four autonomy scenarios*. Democratic Institutions Support Project. https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABY769.pdf
- Union for the Mediterranean (n.d.). *Frequently asked questions on the Barcelona Process and the Union for the Mediterranean*. <https://bit.ly/3ulZzCA>
- Van Buitenen, P. (2006). Parliamentary Questions. European Parliament. May 19, 2006. Cited in G. Steinberg (2008). Europe's hidden hand: EU Funding for political NGOs in the Arab-Israeli conflict, NGO Monitor, https://www.ngo-monitor.org/data/images/File/NGO_Monitor_EU_Funding_Europes_Hidden_Hand.pdf
- Varheyli, O. (2020). Meeting of AFET Committee, European Parliament [Video]. <https://bit.ly/3lhRwoE>
- Voltolini, B. (2016). *Lobbying in EU foreign policy-making: The case of the Israeli-Palestinian Conflict*. Routledge.
- Weiss, M. (2021, November 2) Proof is required to back up Israeli allegations against NGOs, says Coveney, *The Irish Times*, <https://bit.ly/3GNlj1v>
- Welchman, L. (2021). *Al-Haq: A global history of the first Palestinian human rights organization*. Berkeley: University of California Press.
- Winer, S., & Ahren, R. (2018, July 17). EU: Israel spreads "disinformation" by alleging we fund terror-tied BDS efforts. *Times of Israel*. <https://bit.ly/3DeSqsm>
- city." <https://www.ngo-monitor.org/reports/eu-grants-jerusalem/>
- NGO Monitor. (2021a, March 14). *Consolidated Palestinian funding database*. <https://bit.ly/2YsA5JD>
- NGO Monitor. (2021b, May 11). *Health Work Committees*. <https://bit.ly/3uJVAKK>
- Palestinian National Authority (2021). [in Arabic] *General Administration of Public Affairs and Non-Governmental Organizations*, Interior Ministry. <https://ngo.moi.gov.ps/Home.aspx>
- Pardo, S., & Peters, J. (2009). *Uneasy neighbors: Israel and the European Union*. Lexington Books.
- Quer, G. M. (2020). Behind the BDS discourse: Furthering anti-normalization. *Israel Journal of Foreign Affairs*, 14(1), 69–79. <https://doi.org/10.1080/23739770.2020.1769931>
- Rabbani, M. (1994). Palestinian human rights: Activism under Israeli occupation: The case of al-Haq. *Arab Studies Quarterly*, 16(2), 27–52.
- Rickenbacher, D. (2017). *Arab states, Arab interest groups and anti-Zionist movements in Western Europe and the US*. [Dissertation, University of Zurich, Faculty of Arts]. <https://doi.org/10.5167/uzh-153223>
- Rieff, D. (2010, August 3). How NGOs became pawns in the war on terror. *The New Republic*.
- Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs (2020, October 5). Letter to NGO Monitor, on file.
- Shafi, S. A. (2004). *Civil society and political elites in Palestine and the role of international donors: A Palestinian view*. EuroMeSCo paper 33. <https://bit.ly/3FgPw8p>
- Siebel, P. (2017). *Modus operandi: De pro-Palestijnse lobby en de kruistochten van de kerken*. Uitgeverij Aspekt [in Dutch].
- Sønderskov, M., & Maali, N. (2016). *Mid-term review of the management of the Human Rights and IHL secretariat*. NIRAS Natura AB in Consortium with Birzeit University Institute of Law. https://www.ngo-monitor.org/pdf/Mid-termReviewHumanRights_IHL.pdf
- Sørdeide, I. E. (2018, August 21). *Response to parliamentary question*. <https://bit.ly/3aa4ezN> [in Norwegian].
- Steinberg, G. M. (2015). EU foreign policy and the role of NGOs: The Arab-Israeli conflict as a case study. *European Foreign Affairs Review*, 21(2).
- Steinberg, G. M. (2020). *The failed European experiment in pooled funding for Palestinian NGOs*. <https://bit.ly/2YCHBkO>
- Steinberg, G. M., & Wertman, B. (2018). Value clash: Civil society, foreign funding, and national sovereignty. *Global Governance*, 24(1).
- Sternberg, E. (2010). NGOs vs. civil society: Reflections on the illiberal, the illegitimate and the unaccountable. *Economic Affairs*, 30(3), 22–28.
- Swedish Ministry for Foreign Affairs. (2019, November 1). Letter to NGO Monitor, on file.
- Swiss Confederation (2018). Contract between the Federal Department of Foreign Affairs and Addameer Prisoner Support and Human Rights Association, May 8, 2018 p. 7. On file with NGO Monitor.

הערות

- נוסף על כך, מדינות אחדות מעבירות כספים לסוכנויות של האו"ם, שבמקרים מסוימים מממנות את אותם ארגונים לא-משלתיים. מקור המימון העיקרי הזה בדרך כלל אינו שקוף.
- פרסום הדוחות הכספיים, כולל פרטי התורמים מצד מפתאח ואל-מיזאן, הוא יוצא דופן. מרבית הארגונים הפלסטיניים המרכזיים האחרים שמקבלים כספים אירופיים אינם מפרסמים מידע זה.
- התשובות לבקשות שנשלחו למשרדים ולנציגים באיחוד האירופי ובמדינות, כולל מחברי הפרלמנט האירופי, בבקשה לפרט או לציין סכומי מימון כוללים לארגונים לא-משלתיים פלסטיניים, מעידים על היעדר מידע כזה. כאשר מחבר מאמר זה הציג את נתוני NGO Monitor על מענקי EIDHR בפני קבוצת העבודה של האיחוד בנושא משרק/מגרב בשנת 2014, מספר משתתפים הופתעו.
- השרה סיגריד קאג הועסקה בתפקיד בכיר באונר"א והיא נשואה לאניס אל-קאק, שהיה בעל ברית קרוב, שגריר וסגן שר תחת יאסר ערפאת. ראו:
- Sigrid Kaag in vijf vragen (Sigrid Kaag in five questions), *Nieuw Israëlietisch Weekblad*, October 27, 2017, <https://niiw.nl/sigrid-kaag-in-vijf-vragen-555/> [in Dutch]
- ככל הנראה זו הייתה התייחסות להצהרה אוסטרלית משנת 2012 כי "אין הוכחות לתמיכה בטענות [...] שמימון לארגון הפלסטיני איחוד ועדות העבודה החקלאיות (UAWC) מפר את סעיף 21 לחוק מגילת האו"ם 1945". אמירה צרה זו וההפניה לאו"ם, שאינו מציין את החזית העממית כארגון טרור, מתחמקים מהנושאים המהותיים (Australian Minister of Foreign Affairs, 2012).



ISM Palestine (CC BY-SA 2.0)

נוהל 'הקש בגג' בראי המשפט הבינלאומי

אבנר שמלה קדוש

חוקר עצמאי

נוהל 'הקש בגג', שבמסגרתו מתבצע ירי אזהרה לעבר גג מבנה המוגדר כמטרה צבאית, הופעל לראשונה במהלך מבצע עופרת יצוקה, ומאז משמש את ישראל בתקיפות מבצעיות ברצועת עזה. הנוהל נבחן על ידי ועדות החקירה מטעם מועצת זכויות האדם של האו"ם, שקבעו כי הוא מהווה צורה לא אפקטיבית של אזהרה, שאף עולה כדי מתקפה בפני עצמה, ולכן אינו עומד בדרישות המשפט הבינלאומי.

מאמר זה יוקדש לבחינת חוקיותו של נוהל הקש בגג בראי המשפט הבינלאומי. אחת הטענות במאמר היא שמדובר במקדם זהירות יעיל והכרחי, בהתחשב בנסיבות הייחודיות המאפיינות את הלחימה ברצועת עזה, אשר עולה בקנה אחד עם המשפט הבינלאומי ואף למעלה מכך. טענה נוספת היא כי יעילותו של נוהל הקש בגג כאמצעי למניעת פגיעה באזרחים בעת תקיפת מטרות צבאיות המצויות בלב מרחב אורבני צפוף אוכלוסין הופכת אותו לכלי אסטרטגי עבור ישראל לשם שמירה ואף הרחבה של חופש הפעולה המבצעי שלה, כחלק מתפיסת הביטחון הלאומי.

מילות מפתח: משפט בינלאומי, לוחמה אסימטרית, רצועת עזה, נוהל הקש בגג.

מבוא

נוהל הקש בגג משמש את צה"ל בשנים האחרונות ונפוץ בעיקר בתקיפות מבצעיות ברצועת עזה במהלך עימותים צבאיים בין ארגוני הטרור לבין ישראל. במסגרת הנוהל, שמופעל כאשר קיים חשש להימצאות אזרחים במבנה שהוגדר כמטרה צבאית, משוגר אל גג המבנה או בסמוך אליו טיל מוקטן שנושא פצצה פחותת עוצמה. הטיל המוקטן מייצר רעש רב, אך אינו מכיל חומר נפץ בכמות שעלולה לסכן את יושבי המבנה או לגרום נזק משמעותי. הרעש שנוצר מפגיעת הטיל המוקטן נועד להתריע בפני האזרחים על התקיפה הקרבה, ובכך מאפשר להם למצוא מקום בטוח, דקות מספר טרם התרחשותה. צה"ל החל להפעיל את הנוהל בשנת 2008, במהלך העימות הצבאי שהתנהל ברצועת עזה בין ישראל לבין ארגון חמאס, המוכר בכינויו מבצע עופרת יצוקה (The Operation In Gaza, 2009).

העימותים הצבאיים ברצועת עזה הם עימותים אסימטריים המציפים את האתגרים הכרוכים בפעילות מבצעית בשטח אורבני מאוכלס בצפיפות. להבדיל מהמלחמות ה"קלאסיות", ישראל נאבכת עם ארגונים שאינם מדינה ואין ברשותם צבא מאורגן כפי שעומד לרשותה של מדינת ישראל. כפועל יוצא מכך, הכוחות הבלתי מאורגנים שעומדים לרשות ארגוני הטרור ברצועת עזה נוקטים נגד ישראל בעיקר טקטיקות של לוחמת גרילה וטרור. במקרים רבים ארגוני הטרור מתמקמים במכוון באזורים מאוכלסים באזרחים, על מנת לטשטש את ההבדל בין הלוחמים לאזרחים ולהקשות על ישראל לזהותם (כהן וכהן, 2014, עמ' 176-177). לפיכך, העימותים הצבאיים ברצועת עזה מתאפיינים גם בכך שהלוחמה מתנהלת בלב מרחב אורבני צפוף אוכלוסין. מרחב הלחימה האורבני נתפס כזירת לחימה מורכבת ומלאת מכשולים עבור צבאות מערביים, המקשה עליהם להשיג את יעדיהם הצבאיים באמצעות דוקטרינות לחימה מסורתיות. לפיכך מקובל לחשוב כי הצלחה בעימותים אסימטריים תלויה במידה רבה ביכולת למידה, בהסתגלות מהירה לתנאים המתפתחים וביצירתיות (דקל, 2014). דברים אלו נכונים אף במקרה של רצועת עזה, מהאזורים המאוכלסים והצפופים ביותר בעולם, שבה מומחשים ביתר שאת האתגרים המגולמים בלחימה בשדה הקרב המודרני, קרי באזורים אורבניים צפופים אוכלוסין.

בהקשר זה ניטשת מחלוקת ארוכת שנים באשר למתווה הלחימה המתאים בעימותים אסימטריים: מחד גיסא, אסכולת התמרון היבשתי גורסת כי התמרון חיוני לצורך הכרעת עימותים אסימטריים, ובתוך כך מממש את העיקרון שקבע בן-גוריון בנוגע להעברת המלחמה

אל שטח האויב (סגל, 2008). נוסף על כך, אסכולת מצדדי התמרון סבורה כי העוצמה האווירית יעילה פחות כאשר האויב מעורה באוכלוסייה האזרחית ואינו רגיש להיגיון המדינתי ולמחיר הפגיעה בתשתיות לאומיות (איילנד, 2007; שלח, 2021). מאידך גיסא, מצדדי הלחימה האווירית סבורים כי למרות שהכוח האווירי אינו מסוגל להכריע לבדו מלחמות קלאסיות, הוא בהחלט מסוגל להשיג ניצחון אסטרטגי בעימותים אסימטריים באמצעות החזרת השקט, נטילת יכולת ויצירת הרתעה זמנית, בהתאם לאסטרטגיית "כיסוח הדשא" (רס"ן א', 2017. להרחבה ראו: עברי, 2005). יתרה מכך, לחימה אווירית מצמצמת באופן משמעותי את הפגיעה בכוחות צה"ל, בייחוד בקרב הדרג הלוחם, ומפשטת את שלב תכנון אסטרטגיית היציאה.¹

ישראל נדרשת לאזן בין הצורך הצבאי המיידי – קרי פגיעה בתשתיות צבאיות של ארגון חמאס ויתר ארגוני הטרור – לבין החובה המוטלת על הצד התוקף להימנע מפגיעה בלתי מידתית באזרחים.

מבחינה מעשית, מבצע שומר החומות המחיש פעם נוספת את העדיפות הברורה שנותנת ההנהגה המדינית והצבאית של ישראל למבצעי הרתעה המתבססים בעיקר על חיל האוויר (ברון, 2021). לפיכך, ברי כי הפעלת העוצמה האווירית – בין ככלי מרכזי ובין לצד תמרון מלא או חלקי – תמשיך למלא תפקיד קרדינלי בעימותים הבאים ברצועת עזה.

מכל מקום, אין חולק כי הפעלת העוצמה האווירית בעימותים אסימטריים צריכה להיעשות באופן מתון ומדויק יותר מן הרגיל, כדי להימנע מפגיעה בלתי מידתית באוכלוסייה האזרחית. לשם כך נדרשה ישראל לפתח פתרונות יצירתיים שיאפשרו לצמצם את הפגיעה באוכלוסייה העזתית, אך בה בעת לשמר ואולי אף להרחיב את מרחב הפעולה המבצעי של ישראל.

ישראל נדרשת לאזן בין הצורך הצבאי המיידי – קרי פגיעה בתשתיות צבאיות של ארגון חמאס ויתר ארגוני הטרור – לבין החובה המוטלת על הצד התוקף להימנע מפגיעה בלתי מידתית באזרחים. בשל חוסר הוודאות והבלבול השוררים בקרב האוכלוסייה האזרחית בעיתות מלחמה, אמצעי הזהירות הסטנדרטיים כגון שיחות טלפון, פיזור עלונים ושידורי רדיו לא תמיד הניבו תוצאות משביעות רצון בכל הנוגע לצמצום הפגיעה באזרחים, וכפועל יוצא מכך גם הגבילו את חופש הפעולה של ישראל. לפיכך נוצר צורך ממשי ביצירת אמצעי אזהרה חדשני, כזה שיאפשר לישראל לתקוף את התשתיות

כבעלות נפקות משפטית מחייבת עבור ישראל. סעיף 57 כולל בתוכו מספר תת־סעיפים כדלקמן:

1. סעיף 57(1) שוטח את הסטנדרט הבסיסי להתנהלות בלחיצה, כאשר הוא מטיל חובה פוזיטיבית לנקוט "זהירות מתמדת" למניעת פגיעה באזרחים בלתי מעורבים.

2. סעיף 57(2) פורט את חובת הזהירות לחובות פרטיקולריות, שהעיקריות הן:

א. סעיף 57(2)(a)(ii) קובע חובה לנקוט את כל אמצעי הזהירות בני הביצוע (feasible) בבחירת האמצעים והשיטות של המתקפה, במטרה למנוע או לצמצם ככל האפשר את הפגיעה באזרחים. ב. סעיפים 57(2)(a)(iii) ו־57(2)(b) קובעים חובה להימנע, לבטל או להשעות מתקפה אשר הנזק הצפוי ממנה לאוכלוסייה האזרחית מופרז ביחס לתועלת הצבאית שתצמח ממנה.

ג. סעיף 57(2)(c) קובע חובה לספק אזהרה אפקטיבית מפני מתקפות שעלולות לפגוע באוכלוסייה האזרחית, אלא אם כן הנסיבות אינן מתירות זאת.

לכאורה נראה שהסעיף הרלוונטי לעניין נוהל הקש בגג הוא 57(2)(c), משום שהוא מטיל חובה על הצד התוקף לספק אזהרה אפקטיבית מפני מתקפות שעלולות לפגוע באזרחים. בהקשר זה, החובה לספק אזהרה אפקטיבית מתיישבת עם עקרון המידתיות, המחייב שהפגיעה באזרחים בלתי מעורבים תהיה מידתית ביחס ליתרון הצבאי הצפוי מן התקיפה. לפיכך, ככל שישנם פחות אזרחים במבנה המהווה יעד צבאי, כך קל יותר לצד התוקף לעמוד בסטנדרט המידתיות. אם כן, הקשר בין מתן האזהרה לבין עמידה בסטנדרט המידתיות ממחיש את העובדה שמבחינת הצד התוקף אין מדובר במשחק סכום אפס – אזהרה אפקטיבית היא מחד גיסא אמצעי חשוב ויעיל בהפחתת הנזק לאזרחים, ומאידך גיסא היא כלי בידי הצד התוקף להרחבת חופש הפעולה המבצעי. לפיכך, מלבד היותו חובה משפטית ומוסרית (כשר, 2014), מתן אזהרה אפקטיבית לאזרחים הוא אינטרס מובהק של הצד התוקף (Sharvit Baruch & Neuman, 2011, p. 373).

ברם, ברצוני להציע כי בניגוד לתפיסה המקובלת, אפשר לראות בנוהל הקש בגג אמצעי זהירות במסגרת סעיף 57(2)(a)(ii) לפרוטוקול, ולא אזהרה לפי סעיף 57(2)(c). כאמור, סעיף 57(2)(a)(ii) מחייב לנקוט את כל אמצעי הזהירות בני הביצוע בבחירת האמצעים והשיטות של המתקפה, על מנת למזער את הפגיעה באזרחים. אמצעי הזהירות כוללים בין היתר את הדרישה שהתקיפה תתבצע בתזמון שיצמצם את פוטנציאל

הצבאיות של ארגוני הטרור, אך בה בעת יצמצם ככל האפשר את הפגיעה באזרחים המתגוררים בזירת הלחימה. נוהל הקש בגג נועד לתת מענה לצורך זה, באמצעות יישום טכניקה ייחודית.

כאמור, הנוהל מופעל רק כאשר קיים חשש להימצאותם של אזרחים במבנה שיש לגביו מידע שהוא מהווה מטרה צבאית לגיטימית, אשר נותרו במקום חרף האזהרות הקודמות. לפיכך, שיגור הטיל המוקטן מלווה במעקב חזותי בזמן אמת, על מנת לוודא שהאזרחים נשמעו לאזהרה ושהיעד הצבאי אכן התרוקן מיושבייו. לאחר שיגור הטיל ועל סמך המעקב החזותי, נדרשים הגורמים המבצעיים להעריך אם הנזק האגבי הצפוי, קרי היקף הפגיעה באזרחים – כולל אלה שבחרו להישאר במבנה – אינו מופרז ביחס ליתרון הצבאי הצפוי מתקיפת המטרה, ובהתאם לכך להורות על ביצוע התקיפה או על ביטולה. כאמור, לטענת ישראל, הנוהל הופעל רק במקרים שבהם האזרחים לא נשמעו לאזהרות שנמסרו קודם לכן באמצעים הסטנדרטיים. לפיכך, נוהל הקש בגג הוא למעשה השלב האחרון בשרשרת האזהרות ואמצעי הזהירות שננקטים טרם תקיפת יעד צבאי, ובעצם מהווה תוספת אזהרתית לאמצעים המקובלים.

המסגרת המשפטית

המסגרת המשפטית בעניין נוהל הקש בגג היא סעיף 57 לפרוטוקול הראשון לאמנת ז'נבה. מדינת ישראל הצטרפה לאמנת ז'נבה בשנת 1951 אך מעולם לא קיבלה על עצמה את שני הפרוטוקולים הנוספים שלה, שכן בדומה לארצות הברית, ישראל הביעה התנגדות כללית לפרוטוקולים עוד בעת ניסוחם (לפידות ועמיתיה, 2011, עמ' 58).

ברם, למרות שישאל אינה צד לפרוטוקול הראשון ואף שתוכנו לא אומץ בחקיקה הפנים־מדינתית, היא מכירה בתוקף המנהגי של חלק מהוראות הפרוטוקול. שיטת המשפט בישראל מאמצת את הדין המנהגי של המשפט הבינלאומי גם ללא אשרור האמנות הספציפיות שמהן נובעות ההוראות, כל עוד אין סתירה ביניהן לבין החוק המדינתי (בג"ץ 785/87, עפואח' נ' מפקד כוחות צה"ל ואח' בגדה המערבית). ואכן, במקרים שבהם דן בית המשפט העליון בשאלת מעמד הפרוטוקולים בדין הישראלי, נקבע כי חלק מהוראות הפרוטוקול הראשון מהוות דין מנהגי, וכפועל יוצא מכך חלות על פעולות צבאיות של צה"ל (לפידות ועמיתיה, 2011, עמ' 55-59). החובה לנקוט אמצעי זהירות לפני מתקפה ונגזרותיה, המעוגנת בסעיף 57 לפרוטוקול הראשון, נכללת בהגדרה זו, שכן היא משקפת דין בינלאומי מנהגי (Henckaerts & Doswald-Beck 2005, Rules 15-20), ועל כן נתפסת

זכויות אדם בינלאומיים, אומץ נוהל חדש בשם 'אזהרה מוקדמת', אשר כלל שינוי משמעותי לעומת נוהל שכן: השימוש בנוהל החדש נועד להגן על האזרחים בלבד ולא גם על חיילי צה"ל, כפי שהיה קודם. אולם גם שינוי זה לא מנע עתירה נוספת לבג"ץ (כהן וכהן, 2014, עמ' 177-178).

בית המשפט העליון קבע כי נוהל אזהרה מוקדמת נוגד את המשפט הבינלאומי. השופט ברק פסל את הנוהל ולמסקנה זו הצטרפו גם השופטים חשין וביניש, על בסיס ארבעה נימוקים, ששלושה מהם רלוונטיים לענייננו: ראשית, בית המשפט למד מהעיקרון הכללי בדני התפיסה הלוחמתית בדבר האיסור על שימוש באזרחים כחלק מהמאמץ המלחמתי, כי יש לאסור גם את השימוש בתושבים מקומיים במסגרת נוהל אזהרה מוקדמת; שנית, בית המשפט קבע כי נוהל אזהרה מוקדמת עומד בניגוד לעקרון ההבחנה ולחובה המוטלת על הצד התוקף שנגזרת ממנו – להרחיק את האזרחים מתחום הלחימה; שלישית, בשל הסיכון שמוטל על התושב המקומי בגין העברת האזהרה – הן סיכון מיידי של פגיעה פיזית והן סיכון רחב יותר עקב סטטוס של "משתף פעולה" – בייחוד בהתחשב בקושי להעריך נכונה את קיומה של סכנה בתנאי לחימה.

יישום קביעות בית המשפט לעיל על נוהל הקש בגג מלמד כי הנימוקים לפסילת נוהל אזהרה מוקדמת אינם חלים על נוהל הקש בגג, בשל צורת הפעלתו השונה בתכלית: לגבי הנימוק הראשון של איסור השימוש באזרחים – לא זו בלבד שנוהל הקש בגג אינו עושה שימוש באזרחים, הוא גם נועד להרחיק אותם מאזור הפעילות הצבאית המסוכנת; לגבי הנימוק השני של עקרון ההבחנה – עלינו לזכור כי כל מטרתו של נוהל הקש בגג היא להבחין בין האוכלוסייה האזרחית לבין הפעילות הצבאית. כאמור, הנוהל מבקש לרוקן את המטרה הצבאית (המבנה) מהתושבים הבלתי מעורבים בטרם מבוצעת התקיפה, ולכן הוא למעשה פועל בהתאם לחובה המוטלת על הצד התוקף – להרחיק את האזרחים מתחום הלחימה; לגבי הנימוק השלישי של הסיכון הפוטנציאלי לאזרחים, המצב מורכב קצת יותר. לכאורה אפשר לטעון שגם במקרה של נוהל הקש בגג קיים סיכון מסוים לאזרחים, ובפרט במקרים שאלה שוהים על גג המבנה בזמן הפעלת הנוהל, כפי שיתכן שקרה באירוע מצער שהתרחש בשנת 2018, כאשר שני נערים ששהו על גג מבנה ששימש מטרה צבאית נהרגו, ככל הנראה כתוצאה מהפעלת נוהל הקש בגג (קובוביץ, 2018). אולם, הסיכון לפגיעה באזרחים עקב הפעלת נוהל הקש בגג נמוך לאין שיעור מהסיכון הגלום בנוהל אזהרה מוקדמת, ולו בשל העובדה שמעקב חזותי בזמן אמת

הפגיעה באזרחים, וכן את הדרישה לבחור באמצעי התחמושת המדויק ביותר, שימזער ככל האפשר את פוטנציאל האבדות והפציעות בקרב האוכלוסייה האזרחית (לימון, 2016, עמ' 249). אם כן, אף שבאופן אינטואיטיבי ועל פי התפיסה הרווחת, נוהל הקש בגג נתפס כאזהרה לפי סעיף (c)(2)57, לטעמי ניתן להגדירו דווקא כאמצעי זהירות לפי סעיף (ii)(a)(2)57. בהתאם לכך, אפשר לראות בהפעלת נוהל הקש בגג חלק מבחירת האמצעים והשיטות של המתקפה, שכן הנוהל כולל רכיבים הקשורים בתזמון התקיפה ובבחירת התחמושת המתאימה דרישות שמטבען נובעות מהחובה לנקוט אמצעי זהירות. כמו כן, הנוהל מתיישב עם הרציונל של אמצעי זהירות – מניעה או צמצום הפגיעה באזרחים בלתי מעורבים. אולם חשוב לציין כי בית הדין האירופי לזכויות האדם קבע כי הדרישה לנקיטת אמצעי זהירות אינה מוחלטת אלא נבחנת על פי הסטנדרט של "סבירות בנסיבות העניין", באופן שלא יטיל על הצד התוקף נטל לא מציאותי (לימון, 2016, עמ' 249).

מעניין לראות כי יש סממנים שמצביעים על שינוי תפיסה מעין זה גם בעמדתה הרשמית של ישראל, כפי שמובאת בדוחותיה ביחס לעימותים הצבאיים ברצועת עזה. כך, בדוח ביחס למבצע עופרת יצוקה, ההסבר על נוהל הקש בגג נעשה תחת הכותרת Advance Notice to Civilians, לצד דיון בשיטות אזהרה אחרות כגון שידורי רדיו, שיחות טלפון ופיזור עלונים. לעומת זאת, בדוח של ממשלת ישראל ביחס למבצע צוק איתן, ההסבר על הנוהל נעשה תחת הכותרת Means and Methods of Attack, לצד דיון באמצעי זהירות אחרים כגון תזמון מועד התקיפה ובחירת התחמושת.

השוואה לנוהל אזהרה מוקדמת

אחד המקרים שבהם התייחס בית המשפט העליון להוראות הפרוטוקולים הנוספים היה בעניין נוהל אזהרה מוקדמת (בג"ץ 3799/02, עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל ואח' נ' אלוף פיקוד מרכז בצה"ל, ואח'). באותו עניין ציין בית המשפט העליון את סעיף (2)57 כדי לחזק את תוקף חובת האזהרה במשפט הבינלאומי, ולכן מן הראוי לדון בפרשנותו לחובת האזהרה.

במהלך מבצע חומת מגן פיתח צה"ל שיטה לסריקת מבנים באזורים שבהם היה חשש מנוכחות מחבלים, שזכתה לכינוי 'נוהל שכן'. על פי הנוהל, לפני כניסת הכוחות שולח הכוח הצבאי את אחד השכנים המקומיים אל הבית המיועד לסריקה. השכן נשלח על מנת להמליץ לדיירי המבנה להסגיר את עצמם כדי להימנע ממעצר בכוח. בעקבות עתירה לבג"ץ ובצל ביקורת מצד ארגוני

שעולה בדוח ועדת החקירה של מועצת זכויות האדם ביחס למבצע עופרת יצוקה ולמבצע צוק איתן. בדוח ועדת החקירה של מועצת זכויות האדם ביחס למבצע עופרת יצוקה, המוכר בשם דוח גולדסטון, התמקדה הביקורת על האפקטיביות של נוהל הקש בגג בפרמטר של בהירות המסר (U.N. Human Rights Council, 2009). על פי הדוח, במהלך עימותים צבאיים רחבי היקף הכוללים תקיפות אוויריות, כפי שהיה מבצע עופרת יצוקה, אי אפשר לצפות מהאזרחים להבחין בין פיצוצים שמטרתם להזהיר מפני מתקפה עתידית לבין פיצוצים שנגרמים כחלק מהלחימה עצמה. לפיכך נקבע כי נוהל הקש בגג נכשל בהפצת האזהרה בצורה בהירה דיה לאזרחים, בהתחשב בנסיבות כאמור. עוד נקבע כי נוהל הקש בגג עלול לעורר בלבול בקרב האזרחים נמעני האזהרה, דבר שכמובן פוגם באופן משמעותי ביעילותו, ובכך הוא למעשה חוטא למטרה שלשמה נועד. לאור האמור קבעה הוועדה כי נוהל הקש בגג אינו יכול להיחשב לאזהרה אפקטיבית כנדרש בסעיף (c)(2)57. בדומה לכך, ביקורת זו נמתחה על ישראל, ואף ביתר שאת, גם בדוח ועדת החקירה ביחס למבצע צוק איתן (U.N. Human Rights Council, 2015). הוועדה קבעה, על סמך בחינה של מספר מקרים שבהם השתמשה ישראל בנוהל הקש בגג, כי הוא מעלה דאגות רציניות בנוגע למידת יעילותו. נקבע כי בחלק מהמקרים שנבחנו על ידי הוועדה עלה כי אזרחים לא הבינו שבתיהם עתידים להיתקף, וכפועל יוצא מכך נמנעו מלברוח מאזור הסכנה. בתוך כך, הוועדה שמה דגש מיוחד על דיירי הקומות התחתונות, שלדעתה עלולים לא להבין אם האזהרה כוונה לעברם, או שמא לעבר אחד המבנים הסמוכים. בלבול זה עלול לעורר בקרב דיירים אלה חשש לצאת מביתם, ואף עלול למנוע מהם להתרחק מאזור הסכנה. זאת ועוד, הוועדה מתחה ביקורת על פרק הזמן הקצר בין הפעלת נוהל הקש בגג לבין התקיפה עצמה, שאינו מעניק לתושבים שהות מספקת להתפנות מהמבנה. לטענת הוועדה, לרוב הנוהל מבוצע דקות ספורות בלבד (שלוש עד חמש דקות) לפני התקיפה, ולדעתה אין זה פרק זמן ממושך דיו לפינוי בניינים שמאוכלסים במשפחות עם ילדים וקשישים, ולעיתים אף נכים או אנשים עם מוגבלות. לבסוף, הוועדה קבעה שנוהל הקש בגג אינו עולה כדי אזהרה אפקטיבית, בפרט אם אינו מבוצע בשילוב עם אזהרות מסוגים אחרים. לסיכום, טענת הביקורת הראשונה היא שנוהל הקש בגג אינו עולה כדי אזהרה אפקטיבית, בעיקר בשל היעדר בהירות מספקת ואימתן זמן ממושך לפינוי, ולפיכך אינו עומד בדרישות סעיף (c)(2)57 לאמנת ז'נבה.

מלווה את ביצוע הנוהל ואת שיגור הטיל המוקטן – דבר שמפחית באופן ניכר את הסיכון של פגיעה באזרחים אשר שוהים באותה העת בגג המבנה. העובדה שמדובר במקרה נדיר מעידה כשלעצמה על כך שהפעלת נוהל הקש בגג ביסודה אינה כרוכה בסיכון ממשי לאזרחים. בהקשר זה, חשוב לעמוד על הבדל מהותי נוסף בין נוהל הקש בגג לנוהל אזהרה מוקדמת, הקשור בתנאים הנלווים להפעלת הנוהל. כאמור, בית המשפט התייחס במסגרת הנימוק השלישי לקושי בביצוע הערכת סיכונים בתנאי לחימה.³ לעומת זאת, נוהל הקש בגג מבוצע כ"פעולה כירורגית" מן האוויר, כאשר החלטה על הפעלת הנוהל אינה מתקבלת בשטח בתנאי לחץ אלא מתוך בסיס צה"ל, תחת פיקוח ובאווירה "סטריילית". לכן, מנגנון האישור וההפעלה של נוהל הקש בגג למעשה מנטרל את החשש מהערכת סיכונים לקויה ומקבלת החלטה נמהרת (להרחבה ראו: מבקר המדינה, עמ' 51-54).

לסיכום, מניתוח פסק הדין עולה כי נוהל הקש בגג שונה בתכלית מנוהל אזהרה מוקדמת בכך שאינו מערב אזרחים או נעזר בהם כלל ועיקר, נהפוך הוא – נוהל הקש בגג מבקש להרחיק אותם מתחום הלחימה. זאת ועוד, מנגנון אישור והפעלת הנוהל נעשה הרחק מזירת הלחימה, ולכן אפשר להניח שהוא מופעל בצורה מבוקרת. נוהל הקש בגג מנטרל אפוא את הבעיות העיקריות שנבעו מהפעלת נוהל אזהרה מוקדמת, ואשר הובילו את בית המשפט העליון לאסור את המשך הפעלתו. לפיכך, על סמך קביעותיו של בית המשפט העליון בעניין נוהל אזהרה מוקדמת, נראה כי פרשנותו בדבר חובת האזהרה באותו עניין אינה פוסלת את השימוש בנוהל הקש בגג.

הביקורת על נוהל הקש בגג

נוהל הקש בגג נבחן על ידי הוועדות מטעם מועצת זכויות האדם של האו"ם לחקירת העימותים הצבאיים ברצועת עזה, אשר קבעו כי ישראל נכשלה בחובתה לנקוט אמצעי זהירות מספיקים שיביאו לצמצום הפגיעה באזרחים בלתי מעורבים. בתוך כך ביקרו הוועדות את אפקטיביות האזהרה של נוהל הקש בגג ואת עצם השימוש בשיטה זו כאזהרה. בהתאם לכך, נראה כי אפשר לחלק את הביקורת לשתי טענות עיקריות: האחת מופנית כלפי חוסר האפקטיביות של הנוהל כאמצעי אזהרה, ואילו השנייה מופנית כלפי שיטת הפצת המסר, אשר כביכול עולה כדי מתקפה בפני עצמה.

הטענה כלפי האפקטיביות של הנוהל

אפקטיביות האזהרות שנקטה ישראל בעימותים ברצועת עזה זכתה לביקורת נוקבת מצד ועדות החקירה, כפי

להיות מותקפים. לפיכך נדרשה אזהרה מוחשית יותר מהאמצעים הסטנדרטיים כגון פיזור עלונים ושידורי רדיו, על מנת לגרום לאזרחים לצאת מהמבנים חרף ההפצרות ומאמצי השכנוע של ארגון חמאס.

דוח ממשלת ישראל על מבצע צוק איתן קבע כי למרות שנוהל הקש בגג אינו מושלם, הוא בהחלט היה אפקטיבי ביותר ומנע פגיעה והרג של אזרחים רבים במהלך העימות.

בטרם ניכנס לעובי הקורה, יש להבהיר נקודת יסוד בבואנו לבחון את מידת האפקטיביות של שיטת אזהרה, באשר תהיה. על פי התפיסה המקובלת, מידת האפקטיביות של אזהרה אינה נמדדת במבחן התוצאה באמצעות סטנדרט של הפחתת הפגיעה באזרחים הלכה למעשה. כלומר, החובה המוטלת על הצד התוקף מסתכמת בכך שהאזהרה תועבר בצורה אפקטיבית, ולא בכך שהאזרחים הבלתי מעורבים אכן פעלו בהתאם לה (כהן ומימרן, 2015). לפיכך, התרחשותם של מקרים מצערים שבהם אזרחים לא מנעו פגיעה באזרחים אינה מעידה בהכרח על מידת האפקטיביות של שיטות האזהרה באופן עקרוני, כמובן – כל עוד חוסר ההצלחה הוא התוצאה החריגה. בענייננו, העובדה שבחלק מן המקרים נוהל הקש בגג לא השיג את מטרתו למנוע פגיעה באזרחים אינה מוכיחה כשלעצמה ובאופן גורף כי מדובר בשיטת אזהרה לא אפקטיבית (שרביט ברוך, 2016, עמ' 41).

מידת האפקטיביות של אזהרה צריכה אפוא להיבחן בהתאם לשלושת הפרמטרים המהותיים: בהירות המסר; אמינות האזהרה; אפשרות המילוט, גם מבחינת היבט הזמן (ליבליך ואלתרמן, 2017, עמ' 142). לפיכך, כדי לגזור מסקנות באשר למידת האפקטיביות של נוהל הקש בגג כשיטת אזהרה, עלינו לבחון את הנוהל בהתאם לשלושת הפרמטרים הללו.

בהירות המסר

כאמור, ועדת החקירה ביחס למבצע עופרת יצוקה קבעה בהקשר לנוהל הקש בגג כי אי אפשר לצפות מהאזרחים להבחין בין פיצוצים שמטרתם להזהיר מפני מתקפה עתידית לבין פיצוצים שנגרמים כחלק מהלחימה עצמה, ולכן הנוהל נכשל בהפצת האזהרה בצורה בהירה דיה לאזרחים. בדומה לכך, גם ועדת החקירה ביחס למבצע צוק איתן קבעה כי לעיתים האזרחים לא הבינו את האזהרה במסגרת נוהל הקש בגג, ונמנעו מלברוח מאזור הסכנה. בהקשר זה, ועדת החקירה התייחסה באופן ספציפי לדיירי הקומות התחתונות, שעלולים

הטענה כלפי שיטת הפצת האזהרה

טענת הביקורת השנייה כלפי נוהל הקש בגג עלתה לראשונה בדוח ועדת החקירה של מועצת זכויות האדם ביחס למבצע עופרת יצוקה, שם נמתחה ביקורת חריפה כלפי שיטת הפצת האזהרה (U.N. Human Rights Council, 2009). לדעת הוועדה, הנוהל הוא סוג של מתקפה על אזרחים השוכנים במבנה, ומתקפה, מוגבלת ככל שתהיה, אינה יכולה להיחשב לאזהרה יעילה במשמעות סעיף 57(2)(c). הוועדה ביקרה גם את גורם ההפחדה, הנובעת מהרעש של פיצוץ הטיל המוקטן שמשוגר לעבר גג המבנה. בהתאם לכך, קובעת הוועדה במסקנותיה לגבי חלק זה כי הנוהל אינו יכול להיות מתואר כאזהרה, שכן מדובר בפרקטיקה מסוכנת שדומה במהותה למתקפה, ובמילותיה שלה:

The Mission also examined the practice of dropping lighter explosives on roofs (so-called roof knocking). It concludes that this technique is not effective as a warning and constitutes a form of attack against the civilians inhabiting the building (p. 19).

בשונה מטענת הביקורת הראשונה, טענה זו אינה תלויה בממצאים עובדתיים אלא היא שוללת את טכניקת ההפעלה של הנוהל מן היסוד. טענת הביקורת השנייה מתנגדת לעצם הגדרתו של נוהל הקש בגג כאמצעי אזהרה, ולמעשה קובעת שהוא אינו נכנס בגדר סעיף 57(2)(c) לפרוטוקול הראשון לאמנת ז'נבה.

לסיכום, בעוד טענת הביקורת הראשונה רואה בנוהל הקש בגג אמצעי אזהרה, גם אם כזה שאינו אפקטיבי, טענת הביקורת השנייה שוללת מסקנה זו ורואה בנוהל מתקפה בפני עצמה, שאינה יכולה להיחשב אזהרה באופן עקרוני.

מענה לטענה כלפי האפקטיביות של הנוהל

מסקנותיה של ממשלת ישראל בכל הנוגע לאפקטיביות האזהרה של נוהל הקש בגג שונות בתכלית. דוח ממשלת ישראל על מבצע צוק איתן קבע כי למרות שנוהל הקש בגג אינו מושלם, הוא בהחלט היה אפקטיבי ביותר ומנע פגיעה והרג של אזרחים רבים במהלך העימות (The 2014 Gaza Conflict, 2015). על פי הדוח, חשיבותו של הנוהל הייתה גבוהה במיוחד, בהתחשב במאמצי ארגון חמאס לעודד אזרחים עזתים או לכפות עליהם לא להישמע לאזהרות ולהישאר במבנים שעתידים

אזרחים לאזהרה אינה שוללת את מעמדם המוגן מעצם היותם אזרחים, ולכן בכל זאת הצד התוקף מחויב להביא בחשבון את נוכחותם של אזרחים במבנה, בבואו להעריך את מידתיות התקיפה (ליבליך ואלתרמן, 2017, עמ' 142). ברם, ייתכן כי בעת הערכת מידתיות התקיפה, יש מקום להתחשב גם בהשלכות הצפויות משחיקת האזהרה בהיבט של היענות האזרחים. בחירה עקבית להימנע מתקיפת המבנה במקרה של אי-היענות מצד האזרחים עלולה לעודד את ארגוני הטרור להפעיל על האזרחים לחץ כבד לא להישמע לאזהרה, ולמעשה לעשות בהם שימוש כמגינים אנושיים שיגנו על המטרות הצבאיות. לאור העובדה שנוהל הקש בגג הוא השלב הסופי והאחרון בשרשרת האזהרות שנמסרות לאזרחי הרצועה, שחיקת השפעתו מסוכנת לאין ערוך ובסופו של דבר עלולה להותיר את ישראל ללא שיטת אזהרה יעילה ואמינה, וכפועל יוצא מכך – להציב את אזרחי עזה בפני סיכון מוגבר. כמובן, חשש זה אינו מכשיר תקיפת מטרות צבאיות שבהן הופעל נוהל הקש בגג באופן גורף וללא קשר למספר האזרחים שמסרבים להתפנות מן המבנה, אלא הוא ממחיש את החשיבות של הפעלת הנוהל בצורה מחושבת מבעוד מועד, כדי להימנע משחיקת אמינותו.

מכל מקום, בנסיבות הייחודיות המאפיינות את הלחימה ברצועת עזה, ובתוך כך העובדה שחמאס ויתר ארגוני הטרור מעודדים אזרחים ולעיתים אף כופים עליהם להישאר במבנה שעתידי להיות מותקף, יש חשיבות מיוחדת לאמינות האזהרה. לפיכך, דווקא אזהרה שנמסרת בצורה תקיפה יחסית כמו נוהל הקש בגג עשויה להיתפס בקרב האוכלוסייה האזרחית כאמינה יותר, ועקב כך להשיג במבחן המציאות של פינוי אזרחים והגנה על שלומם תוצאה טובה יותר מאשר באזהרה שנמסרת בצורה סטנדרטית.

אפשרות המילוט

אחת מהטענות העיקריות שעולות בדוח ועדת החקירה למבצע צוק איתן התמקדה במשך הזמן בין האזהרה לתקיפה עצמה, שאינו מעניק לתושבים שהות מספקת להתפנות מהמבנה. לטענת ועדת החקירה, לעיתים נוהל הקש בגג המתבצע דקות ספורות לפני התקיפה עצמה משמש בפועל אזהרה ראשונית עבור האזרחים. בהתאם לכך, הוועדה טענה כי הדקות המועטות המוענקות לאזרחים לשם פינוי המבנה אינן פרק זמן ממושך דיו לפינוי בניינים שמאכלסים על ידי משפחות עם ילדים וקשישים, ולעיתים אף נכים או אנשים עם מוגבלות. נוסף על כך, לטענת הדוח יש להביא בחשבון את משך הזמן הנדרש לאזרחים כדי להבין שהתקיפה המוקדמת, קרי

לטעות ולחשוב שהנוהל היה מכוון לעבר אחד המבנים הסמוכים. לדעת ועדות החקירה, אי-בהירות מספקת מעין זו עלולה לגרום לתוצאה ההפוכה, קרי שהאזרחים יחששו להתפנות מן המבנים ולהתרחק מאזור הסכנה. ברם, ביקורת זו של הוועדה מתעלמת מן העובדה שנוהל הקש בגג הוא השלב הסופי בשרשרת האזהרות הניתנות לאזרחים טרם התקיפה, כגון שיחות טלפון, פיזור עלונים ושידורי רדיו, ולכן אי אפשר לבחון את בהירות האזהרה של הנוהל במנותק מהאזהרות הסטנדרטיות שניתנו קודם לכן. גם במקרים שבהם מכורח הנסיבות נוהל הקש בגג משמש הלכה למעשה אזהרה ראשונית, יש לזכור כי הפעלת הנוהל מלווה במעקב חזותי בזמן אמת, שנועד לוודא כי הדיירים מתפנים מן המבנה.⁴ מבחינת ההיבט המשלים של זהות נמעני האזהרה, חשוב להדגיש כי נוהל הקש בגג, בניגוד לשיטות אזהרה מקובלות אחרות, מופנה במישרין כלפי האזרחים הספציפיים המצויים בסכנה, בצורה מדויקת ומפורשת ככל האפשר. עובדה זו מחדדת את המסקנה כי נוהל הקש בגג עונה על הדרישה של בהירות המסר, כחלק מאפקטיביות האזהרה (סיבל, 2011).

דווקא אזהרה שנמסרת בצורה תקיפה יחסית כמו נוהל הקש בגג עשויה להיתפס בקרב האוכלוסייה האזרחית כאמינה יותר, ועקב כך להשיג במבחן המציאות של פינוי אזרחים והגנה על שלומם תוצאה טובה יותר.

אמינות האזהרה

לשם שימור האמינות של נוהל הקש בגג בעיני האוכלוסייה האזרחית, חשוב להקפיד על מתאם גבוה ככל האפשר בין מספר הפעמים שבהן מופעל הנוהל לבין מספר הפעמים שבהן התקיפה יוצאת אל הפועל בסופו של דבר. מובן שייתכנו מקרים חריגים שבהם יהיה צריך לבטל או לדחות את התקיפה, ממגוון סיבות, אך יש לשאוף לצמצום למינימום ההכרחי. בהקשר זה, למותר לציין כי יש להימנע משימוש בנוהל למטרות אחרות מלבד אזהרה, בין היתר על מנת לא לשחוק את אמינותו כשיטת אזהרה בעיני הנמענים.

שאלה מעניינת שעולה בעניין הפרמטר של אמינות האיום ומעוררת דילמות משפטיות ומוסריות היא – כיצד יש לפעול במקרה של התעלמות מכוונת מצד האזרחים להישמע לאזהרה ולפנות את המבנה המיועד לתקיפה. למרבה הצער, שאלה זו אינה תאורטית כלל ועיקר, לאור העובדה שחמאס ויתר ארגוני הטרור מעודדים אזרחים ולעיתים אף כופים עליהם להישאר במבנה שעתידי להיות מותקף. תחילה חשוב לציין כי אי-היענותם של

מהיעד ולהעבירם למבנה אחר, ובכך לעקר מתוכן את התקיפה מלכתחילה.

זאת ועוד, על פי דוח ועדת החקירה למבצע צוק איתן, חוסר האפקטיביות של הנוהל נובע גם ובעיקר מהבלבול שהוא יוצר בקרב האזרחים. כדוגמה לכך מציין הדוח מקרה שבו לאחר פינוי המבנה, התושבים שבו על עקבותיהם וחזרו לבתיהם מפני שחשבו כי הסכנה חלפה. בשל כך נטען כי הארכת פרק הזמן הניתן לאזרחים לפינוי המבנה עלולה לגרום לבלבול בקרב האזרחים ולפגום ביעילות האזהרה, וכפועל יוצא מכך להביא לפגיעות נוספות בנפש. טענה זו היא בבחינת החזקת המקל משני קצותיו, שכן על פי ועדת החקירה, פרק הזמן שהוענק לאזרחים על מנת להתפנות הוא קצר מדי וממושך מדי בעת ובעונה אחת. אם כן, ברי כי יש לאזן בין הצורך להותיר פרק זמן ממושך דיו, כזה שיאפשר לאזרחים להישמע לאזהרה ולהתפנות מן המבנה, ובין הימנעות ממתן אזהרה זמן רב מדי מראש, באופן שעלול להטעות את האזרחים ולהעמידם בסיכון עקב כך.

לאור כל האמור, אפשר להגיד כי פרק זמן הניתן לאזרחים לשם פינוי המבנה נדרש לאזן בין שתי מטרות: ראשית, הצורך הצבאי של הצד התוקף, כלומר מניעת אפשרות של הוצאת אמצעי הלחימה או חומרי המודיעין מן היעד; שנית, הגברת האפקטיביות של האזהרה לשם מניעת פגיעה באזרחים בלתי מעורבים. בעוד המטרה הראשונה של הצורך הצבאי מבקשת לקצר ככל האפשר את משך הזמן בין הפעלת הנוהל לבין תקיפת המטרה, המטרה השנייה של מניעת פגיעה באזרחים נחלקת לשתי תת-מטרות בכיוונים מנוגדים: מחד גיסא, הצורך להעניק לאזרחים המתגוררים במבנה פרק זמן מספיק לשם פינוי המבנה מצביע על עדיפות להארכת פרק הזמן בין הפעלת הנוהל לבין התקיפה; מאידך גיסא, הצורך בבחירת התזמון הראוי למתן האזהרה כך שלא תיצור בלבול בקרב האזרחים מצביע על עדיפות לקצר את פרק הזמן הזה.

לטעמי, אין מנוס אלא לדבוק במסגרת זמן קצרה באופן יחסי של מספר דקות, אשר מאזנת בצורה הטובה ביותר בין הצרכים השונים. אם לא כן, לא זו בלבד שהצורך הצבאי עלול להיפגע בצורה משמעותית, אולי אף עד כדי התייתרותה של התקיפה מלכתחילה, אלא נוהל הקש בגג עלול להטעות את האזרחים ולגרום להם לחשוב שהתקיפה הסתיימה, וכפועל יוצא מכך לאבד מעילותו כאמצעי אזהרה שנועד להגן על האזרחים הבלתי מעורבים. זאת ועוד, מאחר שאת הפעלת נוהל הקש בגג מלווה מעקב חזותי בזמן אמת, אפשר להניח כי פרק הזמן בין האזהרה לבין תקיפת המטרה יוארך בהתאם לקצב הפינוי, וכי תינתן שהות מספקת לכל

הפעלת הנוהל, היא למעשה אזהרה לקראת התקיפה עצמה, שעתידיה להתרחש לאחר מכן. זאת ועוד, לטענת ועדת החקירה, עצם העובדה שישאל נקטה אמצעי אזהרה מעידה על כך שיעד התקיפה אינו מחייב את גורם ההפתעה. לכן, לכאורה אין סיבה שלא יינתן זמן רב יותר לתושבי המבנה על מנת להשלים את פינוי בתיהם, לכל הפחות במקרים שבהם גורם ההפתעה אינו נדרש כחלק מתקיפת המטרה.

תחילה, אני סבור כי הביקורת על כך שנוהל הקש בגג מופעל כאזהרה ראשונית אינה מוצדקת, גם אם אכן היו מקרים מסוימים שבהם זה היה המצב הלכה למעשה. זאת מכיוון שביקורת זו אינה מביאה בחשבון את פעולות ארגון חמאס לסיכול אמצעי האזהרה הסטנדרטיים שמפעילה ישראל על מנת להזהיר את האזרחים בדבר התקיפה שעתידיה להתרחש. באופן עקרוני, נוהל הקש בגג הוא השלב הסופי בשרשרת האזהרות הניתנות לאזרחים טרם תקיפת יעד צבאי, ולמעשה מהווה תוספת אזהרתית בלבד לאמצעים הסטנדרטיים. כלומר, טכניקת האזהרה של נוהל הקש בגג מופעלת על ידי ישראל רק לאחר שהאזרחים לא נשמעו, או לא היו יכולים להישמע לאזהרות הסטנדרטיות שניתנו קודם לכן. לפיכך, הסיבה להפעלת הנוהל כאזהרה ראשונית נעוצה במאמציהם של ארגוני הטרור למנוע מהאזרחים להישמע לאזהרותיהם הסטנדרטיות של ישראל מבעוד מועד, עד כדי הפיכתן לחסרות תועלת. כך למשל, אפשר לציין את מאמציהם של ארגוני הטרור לעודד או לכפות על אזרחים להישאר במבנים שעתידיים להיות מותקפים, לצד קריאות של גורמים רשמיים בחמאס לא להישמע לאזהרותיה של ישראל (שרביט ברוך, 2016, עמ' 41). נראה אם כן כי הפעלה מוקדמת של נוהל הקש בגג כאמצעי אזהרה ראשוני היא לעיתים כורח המציאות ולא מדיניות מכוונת (Schmitt, 2010, pp. 828-829). בדומה לכך, גם הטענה בדבר פרק הזמן הקצר הניתן לאזרחים לשם פינוי המבנה בטרם תקיפתו מסגירה תפיסה מוטעית של ועדת החקירה באשר לאופי התמודדות הצבאית של ישראל מול ארגוני הטרור. הוועדה מתעלמת מכך שחלק ניכר מן היעדים הצבאיים שתקיפתם אינה מחייבת את גורם ההפתעה הם מבנים המשמשים לאחסון אמצעי לחימה של ארגוני הטרור, כגון רקטות קצרות טווח וארוכות טווח שאותן התכוונו לשגר לעבר שטח ישראל, או חדרי מלחמה ומשרדי מודיעין המשמשים לצרכים מבצעיים. עובדה זו היא שהופכת מבנים אלה מלכתחילה ליעדים צבאיים לגיטימיים על פי המשפט הבינלאומי. הארכת פרק הזמן באופן משמעותי עלולה לאפשר לאנשי חמאס לפנות את אמצעי הלחימה או את החומר המודיעיני-מבצעי

חינוי בבחינת מידת האפקטיביות של הנוהל וחובה להביאה בחשבון, כי הרי מובן מאליו שגם האזהרה היעילה ביותר נועדה לכישלון אם הנמען מתעלם ממנה ביוזעין ובמכוון (שרביט ברוך, 2016, עמ' 42). מעבר לכך, בחינת מידת האפקטיביות של נוהל הקש בגג כאזהרה בהתאם לפרמטרים הרלוונטיים מעלה כי הנוהל עומד במבחן האפקטיביות, בפרט בהתחשב בנסיבות החריגות האופפות את הפעלתו. לפיכך, בהיעדר חלופות אפקטיביות יותר, נראה כי שיטת האזהרה של נוהל הקש בגג היא למצער האופציה הגרועה פחות מבין אלו העומדות על הפרק ובוודאי עדיפה עשרות מונים על אימתן אזהרה כלל – אשר לרוב תהיה זו המשמעות המעשית של הסתפקות במתן האזהרות הסטנדרטיות בלבד, ללא הפעלת נוהל הקש בגג.

מענה לטענה כלפי שיטת הפצת האזהרה

כפי שהוסבר לעיל, טענת הביקורת השנייה נסבה סביב עצם הגדרתו המשפטית של נוהל הקש בגג כאזהרה. לפי טענה זו, הנוהל הוא סוג של מתקפה על האזרחים השוכנים במבנה, ומתקפה, מוגבלת ככל שתהיה, אינה יכולה להיחשב אזהרה יעילה במשמעותה לפי סעיף 57(2)(c) לפרוטוקול הראשון. אם כן, הטענה השנייה שוללת מן היסוד את טכניקת ההפעלה של נוהל הקש בגג כאמצעי אזהרה.

תכלית המשפט הבינלאומי ומטרת סעיף 57 לפרוטוקול הראשון

המסקנה המתבקשת מטענת הביקורת השנייה מעוררת שאלה מורכבת. האם צד תוקף יתבקש לזנוח טכניקת אזהרה שבכוחה למנוע פגיעה באזרחים, רק מכיוון שצורת הפעלתה אינה עונה להגדרת אזהרה במובנה הטכני? לכאורה נראה כי הדבר עומד בניגוד לתכלית המשפט הבינלאומי וחותר תחת כוונת סעיף 57 לפרוטוקול הראשון. ברם, ייתכן כי הבחינה הדווקנית לכאורה נובעת למעשה מחשש לטשטוש הגבולות, שבתורו עלול לגרום להגמשת יתר של הכללים המובאים בסעיף 57 לפרוטוקול הראשון לאמנת ז'נבה. בכך עלולה להיווצר לגיטימציה להפעלה של אמצעי אזהרה תוקפניים, אשר יחטאו למטרה שלשמה הם נועדו ויונצלו על ידי כוחות צבאיים לשם הפעלת כוח גם במקרה שאין בכך צורך, במסווה של טכניקת אזהרה. אומנם זוהי טענה שאין להקל בה ראש, אך נראה לי כי במקרה של נוהל הקש בגג, התועלת המיידית שצומחת מהפעלתו בדמות הגנה על אזרחים עולה על הנזק הפוטנציאלי בטווח הארוך, עקב החשש ממדרון חלקלק.

אזרחי המבנה להתפנות, בהם אלה הנזקקים לפרק זמן ממושך יותר לשם הפינוי, כגון ילדים, קשישים ונכים, שהרי אפקטיביות האזהרה היא אינטרס מובהק של ישראל. ברם, צריך להישמר מכך שפרק הזמן שבין האזהרה לבין תקיפת המטרה לא יוארך עד כדי כך שנוהל הקש בגג יביא לבלבול בקרב האזרחים ויאבד מעילותו. מכל מקום, נראה כי שאלת פרק הזמן האידיאלי בין הפעלת נוהל הקש בגג לבין ביצוע התקיפה היא שאלה מורכבת שאינה ניתנת להכרעה חד-משמעית עלי ספר, אלא תלויה בנסיבות הקונקרטיות של כל תקיפה ומחייבת גמישות והפעלת שיקול דעת. מטרת המאמר בהקשר זה אינה לקבוע נוסחה של פרק הזמן המדויק הנדרש על פי המשפט הבינלאומי, שכן הדבר כלל אינו אפשרי במסגרת תאורטית, אלא להציג את כללי האצבע והעקרונות המנחים של המשפט הבינלאומי, שאותם יש ליישם בכל מקרה על פי נסיבותיו הקונקרטיות. למשל, במקרה היפותטי שבו המעקב החזותי מזהה כי דיירי המבנה ממשיכים להתפנות מן המבנה, ומנגד הוא אינו מזהה באופן ברור פעולות לפינוי התשתית הצבאית כגון שינוע אמצעי לחימה, אזי נראה כי אפשר להאריך את פרק הזמן שניתן לשם השלמת הפינוי של דיירי המבנה מבלי לסכן את ההיבט המבצעי של התקיפה.

סיכום המענה לטענת האפקטיביות

ברקע הדברים יש לציין כי לפי דיווחים בכלי התקשורת, צבא ארצות הברית אימץ שיטת אזהרה דומה לנוהל הקש בגג בתקיפותיו נגד ארגון דאע¹ שבעיראק ובסוריה. מפקד בכיר בצבא ארצות הברית אף הודה כי שיטת האזהרה החדשה אומצה בהשראת הטכניקה של נוהל הקש בגג הישראלי (סוכנויות הידיעות, 2016). אפשר לטעון כי העובדה שצבא זר ראה לנכון לאמץ את נוהל הקש בגג – שיטת אזהרה המחייבת מאמצים ניכרים ועלויות כספיות בלתי מבוטלות – מצביעה גם היא על מסקנה הפוכה מזו המובאת בדוחות של ועדות החקירה בנוגע למידת האפקטיביות של הנוהל. אין זה סביר שצבא זר יאמץ את הנוהל, אשר כאמור מצריך משאבים ניכרים ומטיל מגבלות וולונטריות על הצד התוקף, אם אינו סבור שמדובר בשיטת אזהרה אפקטיבית המניבה תוצאות במבחן המציאות, ואשר ביכולתה לתרום לצמצום האתגרים הנובעים מלוחמה אסימטרית במרחב אורבני. לסיכום פרק זה, נראה כי העובדה שחמאס ויתר ארגוני הטרור ברצועת עזה פועלים לסיכול אזהרותיה הסטנדרטיות של ישראל מחייבת למעשה את השימוש בנוהל 'הקש בגג' כדי לעמוד בהוראות סעיף 57(2) לפרוטוקול הראשון. כמו כן, שכיחות התופעה של התעלמות מכוונת מאזהרותיה של ישראל היא נדבך

דרך כל אמצעי ש"אפשר לצפות באופן סביר שיהיה יעיל בנסיבות העניין", ובלשונו:

Warnings need not be formal in nature. They may be issued either verbally or in writing, or through any other means that can reasonably be expected to be effective under the circumstances (Program on Humanitarian Policy, 2013, p. 155).

בהתחשב בעובדה שתושבי הרצועה כבר מכירים היטב את שיטת האזהרה של הקש בגג ומודעים לכך שישראל עושה בה שימוש תדיר במהלך העימותים הצבאיים, ברי כי נוהל הקש בגג נכלל בהגדרה של "אמצעי שאפשר לצפות באופן סביר שיהיה יעיל בנסיבות העניין". אם כן, נוהל הקש בגג, הדומה במהותו לשיטת יריית האזהרה, משקף פרקטיקה מקובלת שעולה בקנה אחד עם המשפט הבינלאומי.

כאמור, דוח ועדת החקירה של מועצת זכויות האדם ביחס למבצע עופרת יצוקה קבע כי הנוהל הוא סוג של מתקפה (attack) על האזרחים השוכנים במבנה, ומתקפה, מוגבלת ככל שתהיה, אינה יכולה להיחשב אזהרה יעילה במשמעותה לפי סעיף (c)(2) 57. הפרוטוקול הראשון לאמנת ז'נבה הגדיר בסעיף 49 את משמעות המילה מתקפה (attack) וקובע כי 'Attacks means acts of violence against the adversary, whether in offence or in defence'. כלומר, הגדרה זו של מתקפה מקפלת בתוכה שלושה תנאים: מעשה אלימות (act of violence); מכוון נגד האויב (against the adversary); בהתקפה או בהגנה (whether in offence or defence). לגבי התנאי הראשון, קרי מעשה אלימות, לכאורה נראה כי נוהל הקש בגג אכן עומד בתנאי זה, שכן הפעלתו כרוכה בשימוש באמצעי לחימה שלעיתים רחוקות אף עלולים לגרום פגיעות ונזקים למבנה או לאלה הנמצאים בזמן הפעלת הנוהל על גג המבנה. ברם, לגבי התנאי השני, קרי שהמעשה יהיה מכוון נגד האויב, נראה כי במקרה של נוהל הקש בגג לא מתקיים הרכיב נגד (against), שכן הנוהל כלל אינו מיועד לפגוע באויב או לגרום לו נזק, אלא לשמש אמצעי אזהרה עבור האזרחים שנמצאים במבנה במטרה להגן על שלומם, ולכן הוא אינו עומד בתנאי זה. מאותה סיבה, אף אם נוהל הקש בגג נחשב למתקפה לפי המשפט הבינלאומי, ודאי אין לראות בהפעלתו מתקפה שמכוונת נגד האזרחים השוכנים במבנה, כפי שקבעה ועדת החקירה ביחס למבצע עופרת יצוקה. מאחר שהמבנה

נוהל הקש בגג אינו עולה כדי מתקפה שמכוונת כנגד אזרחים

טענת הביקורת השנייה מציפה אפוא את שאלת הלגיטימיות של יריות אזהרה, שכן בשני המקרים האזהרה נמסרת באמצעות שימוש בכלי נשק לעבר נמעני האזהרה (ליבליך ואלתרמן, 2017, עמ' 142). אומנם מדובר בסוגיה מורכבת, שקצרה היריעה מדיון ממצה בעניינה, אך העובדה שמדריכים משפטיים של צבאות רבים כוללים שימוש ביריות אזהרה כשיטה לגיטימית למתן אזהרה, וכן השימוש הנרחב בשיטה זו בקרב רשויות אכיפת החוק ברחבי העולם, מובילים למסקנה הפוכה מזו שאליה הגיעה ועדת החקירה מטעם האו"ם (Sharvit Baruch & Neuman, 2011, p. 387-388). כמו כן, מדריך הרווארד לחוק הבינלאומי החל על לוחמת אוויר ולוחמת טילים מכיר בכך שבמצבים מסוימים שיטת האזהרה הישימה היחידה עשויה להיות ירי של יריות אזהרה (Program on Humanitarian Policy, 2013):

In some situations, the only feasible method of warning may be to fire warning shots using tracer ammunition, thus inducing people to take cover before the attack (p. 154).

המדריך מתייחס אפוא ליריות אזהרה כאל שיטה אזהרה לגיטימית בנסיבות שבהן מדובר באפשרות הישימה היחידה, כאשר המטרה היא כמובן לצמצם את הפגיעה באזרחים בלתי מעורבים. ואכן, נוהל הקש בגג מופעל גם הוא כמוצא אחרון, כלומר רק לאחר שהאזרחים לא נשמעו או לא יכלו להישמע לאזהרות הסטנדרטיות שניתנו קודם לכן על ידי ישראל. אומנם טכניקת הקש בגג אינה מיושמת באמצעות שימוש בקליע נותב (tracer ammunition) כפי שנכתב במדריך, אך מדובר בטיל מוקטן שאינו מכיל חומר נפץ בכמות שעלולה לסכן את יושבי המבנה או לגרום נזק משמעותי. יתרה מכך, נראה כי אף באמצעות סוגי תחמושת אחרים אפשר להגשים את תכלית ההיתר לשימוש ביריות אזהרה ולגרום לאזרחים לתפוס מחסה לפני המתקפה (Sharvit Baruch & Neuman, 2011, p. 387). לפיכך, לא זו בלבד שהמדריך ללוחמת אוויר וטילים מאשש את חוקיות השימוש בשיטת אזהרה מסוג יריות אזהרה, אלא ניתוח סעיפיו מצביע על כך שההיתר חל גם ביחס לנוהל הקש בגג. חיזוק נוסף לכך אפשר למצוא בהמשך המדריך, שם נקבע באופן כללי לגבי אזהרות כי אפשר למסור אותן, בין היתר,

החקירה של מועצת זכויות האדם ביחס למבצע עופרת יצוקה, שסבורה כי קיימת בעייתיות בהפעלת נוהל הקש בגג כאזהרה בשל שיטת הפצתה, אין בכך כדי להשליך על חוקיות הפעלת הנוהל כאמצעי זהירות.

השלכה אפשרית להבחנה זו בין אזהרה לבין אמצעי זהירות עשויה לעלות במקרה של מטרה צבאית משמעותית, הממוקמת ברחוב צפוף עד כדי כך שתקיפתו עלולה לפגוע גם במבנה סמוך שאינו מהווה מטרה צבאית. במצב כזה, במידה שהנוהל מוגדר כאזהרה, אזי ייתכן כי לא תתאפשר הפעלתו על המבנה הסמוך, שהוא למעשה אובייקט אזרחי, בוודאי לפי עמדת ועדות החקירה. דבר זה יקשה על תקיפת המטרה הצבאית ואולי אף יביא לביטולה, שכן יהיה קושי לעמוד במבחן המידתיות ללא השימוש בנוהל. לעומת זאת, במידה שהנוהל מוגדר כאמצעי זהירות, אזי ייתכן שהפעלתו תתאפשר גם על המבנה הסמוך, מתוך מטרה למנוע, או לצמצם ככל האפשר את הפגיעה באזרחים, וכפועל יוצא מכך תתאפשר תקיפת המטרה.⁶ ברם, מדובר בסוגיה מורכבת שקצרה היריעה מלהכריע בה במאמר זה.

לסיכום פרק זה, נראה כי טכניקת ההפעלה של נוהל הקש בגג, הדומה במהותה לשיטה של יריית אזהרה, אינה עולה כדי מתקפה שמכוונת נגד אזרחים על פי המשפט הבינלאומי ואינה שוללת את חוקיותו של הנוהל ואת השימוש בו כמקדם זהירות – בין כאזהרה ובין כאמצעי זהירות.

נוהל הקש בגג במבצע שומר החומות – משמעויות אסטרטגיות

השימוש שנעשה בנוהל הקש בגג במהלך מבצע שומר החומות הוכיח פעם נוספת את חשיבותו ונחיצותו עבור ישראל במאבקה נגד ארגוני הטרור ברצועת עזה, בייחוד לאור המשך המגמה של שחיקת היעילות של אמצעי אזהרה הסטנדרטיים.

במהלך מבצע שומר החומות נעשה שימוש נרחב יחסית בנוהל הקש בגג, בין היתר כנגד מטרות מסוג מגדלים ובניינים רבי קומות בעיר עזה. כך למשל, הנוהל הופעל במסגרת תקיפה והפלת בניין התקשורת אל-ג'לאא המפורסם (טוניק ו-ynet, 2021), אשר הכיל משרדים של כלי התקשורת AP, אל-ג'זירה ומטות של תחנות שידור נוספות.⁷ לפי עמדת צה"ל, לצד המשרדים האזרחיים היו בבניין גם נכסים מודיעיניים וטכנולוגיים של ארגוני הטרור ברצועה, כגון יחידת המחקר והפיתוח של המודיעין הצבאי של חמאס. הפלת מגדל אל-ג'לאא, ששודרה בשידור חי לעיני כל העולם, עוררה באופן טבעי תהודה ציבורית רחבה וגררה תגובות רבות בארץ ובעולם.

שעליו מופעל הנוהל מהווה מטרה צבאית לגיטימית על פי המשפט הבינלאומי, כי הרי אחרת ההתקפה אינה עומדת בעקרון ההבחנה מלכתחילה, אזי נוכחותם של האזרחים היא למעשה עניין של מידתיות, והפעלת הנוהל אינה עולה כדי תקיפתם (Schmitt, 2010, p. 388; Sharvit Baruch & Neuman, 2011, p. 829).

במהלך מבצע שומר החומות נעשה שימוש נרחב יחסית בנוהל הקש בגג, בין היתר כנגד מטרות מסוג מגדלים ובניינים רבי קומות בעיר עזה.

בהקשר זה ראוי לציין כי ישראל זוכה לביקורת מצד צבאות זרים בגין השימוש בנוהל הקש בגג, מאחר שלדעתם הנוהל מהווה מקדם זהירות שאינו מתחייב מן המשפט הבינלאומי, ואף עלול להתקבע כמנהג ולהגביה את רף הזהירות הנדרש (עפרוני, 2014, בעמ' 64).⁵ תפיסה זו עולה בקנה אחד עם טענת המאמר, שלפיה לא זו בלבד שנוהל הקש בגג אינו נוגד את כללי המשפט הבינלאומי, אלא הוא מציב סטנדרט זהירות מחמיר וגבוה יותר מן הנדרש.

בהתחשב בנסיבות הלחימה הייחודיות ברצועת עזה, שהיא מרחב אורבני צפוף אוכלוסין, צורת ההפעלה התקיפה יחסית של נוהל הקש בגג היא אפוא כורח המציאות. עם זאת, צורת הפעלת הנוהל אינה סותרת את כללי המשפט הבינלאומי ואף מסייעת להגשים את תכליתם בצורה אפקטיבית יותר, בהתחשב במידת האמינות הגבוהה שמיוחסת לה בקרב תושבי רצועת עזה. לפיכך, ברי כי אי אפשר לראות בנוהל הקש בגג מתקפה שמכוונת נגד אזרחים, נהפוך הוא – מדובר במקדם זהירות שמגביה את רף הזהירות שנוקטת ישראל ביחס לרף שמתחייב ונהוג על פי המשפט הבינלאומי.

נוהל הקש בגג כאמצעי זהירות

כפי שנטען מעלה, לטעמי אפשר לראות בנוהל הקש בגג אמצעי זהירות במסגרת סעיף 57(2)(a)(ii) לפרוטוקול הראשון של אמנת ז'נבה, ולא אזהרה לפי סעיף 57(2)(c). כאמור, הפעלת נוהל הקש בגג כוללת דרישות שמטבען נובעות מהחובה לנקוט אמצעי זהירות, כגון הצורך בתזמון מדויק של התקיפה ובבחירת התחמושת המתאימה. זאת ועוד, הנוהל מתיישב עם הרציונל של אמצעי זהירות – מניעה או צמצום של הפגיעה באזרחים. לפיכך אפשר לראות בהפעלתו חלק מבחירת האמצעים והשיטות למתקפה. אם כן, נראה כי צורת ההפעלה של נוהל הקש בגג אינה פוסלת את השימוש בנוהל כאמצעי זהירות לפי סעיף 57(2)(a)(ii). לפיכך, אף לשיטת ועדת

מקילה את התמודדותה בחזית התקשורתית-תודעתית, על כל המשתמע מכך (ראו: מנדלבלט, 2012).

סיכום

על רקע ההנחה כי המציאות של עימותים תכופים עם ארגוני הטרור ברצועת עזה עתידה להמשיך ללוות את ישראל בעתיד הקרוב, קיימת חשיבות מיוחדת בשימור נוהל הקש בגג כמקדם זהירות אפקטיבי, בייחוד לאור הצלחתו, שכאמור חורגת מההיבט האופרטיבי גרידא, כפי שהיא באה לידי ביטוי לאחרונה במבצע שומר החומות. שימור האפקטיביות של נוהל הקש בגג ייעשה

לפיכך, עבור חופש הפעולה המבצעי של ישראל הייתה חשיבות רבה לכך שתקיפת המגדל והפלתו תיעשה ללא פגיעה באזרחים בלתי מעורבים, ואכן, הודות לנוהל הקש בגג, כך היה. אף ארגון Human Rights Watch, שביקר את ישראל בגין תקיפת המגדלים, ציין כי לא דווח על הרוגים או פצועים בעקבות תקיפתם. אפשר להניח בנקל כי אילו תקיפת המגדל והפלתו הייתה גוררת פגיעה באזרחים בלתי מעורבים, אזי דעת הקהל הבינלאומית וההשלכות הדיפלומטיות והאופרטיביות עבור ישראל היו שונות בתכלית (עפרוני, 2014, עמ' 66). ישראל ממילא נאלצה להתמודד עם לחצים בינלאומיים לא מבוטלים, וברי כי פגיעה באזרחים בלתי מעורבים במסגרת תקיפת המגדלים הייתה גוררת תגובות חריפות ותקיפות יותר, שהיו עלולות להקשות על המשך ניהול המבצע במתכונתו המתוכננת. כידוע, לחץ כבד מצד הקהילה הבינלאומית עלול לקצר את משך הלחימה אף בתנאים שאינם נוחים לישראל, ולכן מניעתו או אף ריכוזו הם בבחינת מטרות אסטרטגיות ראשונות במעלה עבור ישראל.

תקיפת מטרות המצויות בלב מרחב אורבני צפוף אוכלוסין, קל וחומר מיטוט מגדלים רבי קומות בתנאים אלה, אינם יכולים להתבצע בצורה כה "סטריילית", כלומר תוך הימנעות מוחלטת מפגיעה באזרחים בלתי מעורבים, ללא השימוש בנוהל הקש בגג. לפיכך, ללא נוהל הקש בגג ייתכן כי תקיפת המגדלים והפלתם, וכן תקיפות רבות אחרות שבוצעו במהלך מבצע שומר החומות, לא היו מתאפשרות תוך עמידה בעקרון המידתיות על פי המשפט הבינלאומי, או לא היו משתלמות מבחינה אסטרטגית עבור ישראל, בהתחשב בנזקים הפוטנציאליים במישור ההסברתי. אלא שנוהל הקש בגג אפשר לישראל להשמיד נכסים צבאיים של ארגוני הטרור תוך שהיא מצמצמת את הביקורת הבינלאומית, לפחות בגין פגיעה באזרחים בלתי מעורבים, ומכאן חשיבותו האסטרטגית עבור ישראל. במילים אחרות, נוהל הקש בגג מסייע לישראל להשיג שתי מטרות חשובות בעת ובעונה אחת — הוא מעניק לה את האפשרות לפגוע בתשתיות אסטרטגיות של ארגוני הטרור, תוך התגברות על הסתרתן במבנים אזרחיים, ובה בעת הוא מצמצם את הנזקים שעלולים היו להיגרם במישור הליגיטימציה בשל ניסיון תקיפת מטרות אלו ללא שימוש בנוהל, קרי תוך פגיעה נרחבת יותר באזרחים בלתי מעורבים.

לפיכך, השימוש בנוהל הקש בגג במבצע שומר החומות הוכיח את הטענה כי מדובר בשיטה יעילה בנסיבות הייחודיות המאפיינות את הלחימה ברצועת עזה, אשר מפחיתה את הפגיעה באזרחים בלתי מעורבים, ובה בעת מרחיבה את חופש הפעולה המבצעי של ישראל ואף

תקיפת מטרות המצויות בלב מרחב אורבני צפוף אוכלוסין אינן יכולות להתבצע בצורה כה "סטריילית", כלומר תוך הימנעות מוחלטת מפגיעה באזרחים בלתי מעורבים, ללא השימוש בנוהל הקש בגג.

רק באמצעות הקפדה על כללי הפעלה נאותים ברוח המשפט הבינלאומי: יש להפעיל שיקול דעת בנוגע לתזמון ההפעלה, שצריך להיות מתואם ככל האפשר עם מועד תקיפת המטרה, לשם מקסום האפקטיביות; יש להימנע משימוש בנוהל או מניצולו למטרות אחרות מלבד אזהרה או זהירות, על מנת לא ליצור שחיקה באמינותו בקרב האוכלוסייה האזרחית; ובאופן כללי, יש להקפיד על שימוש מושכל וזהיר שעולה בקנה אחד עם עקרונות היסוד של המשפט הבינלאומי.

הקפדה על עקרונות אלה, תוך הפעלה מתמדת של שיקול דעת מבצעי ומשפטי, תשמר את יעילותו של נוהל הקש בגג הן כאמצעי למניעת פגיעה באזרחים בלתי מעורבים והן ככלי להרחבת חופש הפעולה בלחימה — כחלק מתפיסת הביטחון הלאומי של ישראל.

אבנר שמלה קדוש הוא בעל תואר ראשון במשפטים מאוניברסיטת תל אביב. avnershemla@gmail.com

מקורות

- איילנד, ג' (2007). השתנות טבע המלחמות. **עדן אסטרטגי**, 10(1), עמ' 18. המכון למחקרי ביטחון לאומי. <https://bit.ly/3CAFPsB>
- בג"ץ 785/87, **עפו ואח' נ' מפקד כוחות צה"ל ואח' בגדה המערבית**, פ"ד מב(2) 4 (1988). <https://hamoked.org.il/document.php?dID=280>
- בג"ץ 3799/02, **עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל ואח' נ' אלון פיקוד המרכז צה"ל ואח'**, פ"ד ט(3) 67 (2005). <https://hamoked.org.il/document.php?dID=6853>
- בן-חורין, י' (2014, 7 בנובמבר). צפו: רמטכ"ל ארה"ב בתור מסביר ישראלי. **Ynet**. <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4589163,00.html>

קובוביץ, י' (2021, 24 באוקטובר). אחראי התחקיר הצה"ל על התודעה: הפלת מגדל התקשורת בעזה – גול עצמי". <https://www.haaretz.co.il/news/politics/.premium-1.10320439>

רס"ן א' (2017). ניצחון מהאוויר: אסטרטגיה של מלחמות הרתעה. **בין הקטבים, 11-12**, עוצמה אווירית – יובל למבצע מוקד במלחמת ששת הימים, 65-78. מרכז דדו. <https://bit.ly/3qK07Cj>

שלח, ע' (2021). **מי שיברח מהתמרון, לא ינצח**. פרסום מיוחד, המכון למחקרי ביטחון לאומי. <https://www.inss.org.il/he/publication/idf-maneuver>

שרביט ברוך, פ' (2016). **דוח ועדת החקירה של מועצת זכויות האדם ביחס למבצע 'צוק איתן': ניתוח ביקורתי**. מזכר 160, המכון למחקרי ביטחון לאומי. <https://bit.ly/31OuG0F>

Henckaerts, J.M., & Doswald-Beck, L. (2005). *Customary international humanitarian law -Vol. 1: Rules*. Cambridge University Press.

Schmitt, M. (2010). Military necessity and humanity in international humanitarian law: Preserving the delicate balance. *Virginia Journal Of International Law*, 50(4). <https://bit.ly/3kvJ9oJ>

Sharvit Baruch, P. & Neuman N. (2011). *Warning civilians prior to attack under international law: Theory and practice*. International Law Studies, 87. <https://bit.ly/3DbXTQX>

Program on Humanitarian Policy and Conflict Research at Harvard University. (2013). *HPCR Manual on International Law Applicable to Air and Missile Warfare*. Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9781139525275

The 2014 Gaza conflict: Factual and legal aspects (2015). State of Israel. <https://mfa.gov.il/ProtectiveEdge/Documents/2014GazaConflictFullReport.pdf>

The operation in Gaza: 27 December 2008 – 18 January 2009 – Factual and Legal Aspects (2009). The State of Israel. <https://bit.ly/3c78Qr7>

U.N. Human Rights Council (2015). *Report of the Independent Commission of Inquiry Established pursuant to Human Rights Council resolution S-21/1*, U.N. Doc. A/HRC/29/52. <https://digitallibrary.un.org/record/800768>

הערות

- 1 להתייחסות עדכנית ראו ריאיון עם מפקד זרוע היבשה היוצא: הראל, 2021.
- 2 יש מקרים שבהם לאזהרה עשוי להיות מחיר עבור הצד התוקף, למשל כאשר קיימת חשיבות למרכיב ההפתעה. במצב כזה אנו נדרשים לפרשנות סעיף (2)(c), 57, ובייחוד המילים "הנסיבות אינן מתירות זאת". ראו: Sharvit Baruch & Neuman, 2011, p. 388-390.
- 3 בדומה לשופט ברק, גם השופטים חשין וביניש התייחסו לחשיבות של תנאי הלחץ שבהם שריונים הלוחמים המשתתפים בפעילות המבצעית בשטח כאל גורם מרכזי בהכרעתם.
- 4 באשר לדיירי הקומות התחתונות, לא ברור על מה מסתמכת קביעתה של ועדת החקירה. מאחר שאין מחלוקת שדיירי הקומות העליונות אמורים להבין כי הנוהל היה מכוון אליהם, קשה להניח שדיירי הקומות התחתונות לא יהיו מודעים לעובדה ששכניהם מהקומות העליונות נמלטים מהמבנה, שהרי הימלטות כזאת

ברון, א' (2021). מבצע "שומר החומות" – עימות בשני ממדים מקבילים. **מבט על**, גיליון 1469. המכון למחקרי ביטחון לאומי. <https://www.inss.org.il/he/publication/war-in-two-dimensions/>

דקל, א' (2014). 'צוק איתן' – אסטרטגיה בין הרמה הטקטית לרמה האסטרטגית. בתוך ע' קורץ' וש' ברום (עורכים). **'צוק איתן' – השלכות ולקחים** (עמ' 20-15). המכון למחקרי ביטחון לאומי. <https://bit.ly/30m2nq8/>

הראל, ע' (2021, 8 באוקטובר). מפקד זרוע היבשה מסביר למה צה"ל נמנע מכיבוש עזה. **הארץ**. <https://www.haaretz.co.il/news/politics/.premium.HIGHLIGHT-1.10276505>

טוניק, ת' Ynet (2021, 15 במאי). צה"ל הפיל בניין בעזה וברשתות טלוויזיה: סוכנות AP: "אנחנו המומים ומבועתים". **כלכליסט**. https://www.calcalist.co.il/local_news/article/BylfJvTuO

כהן, ע' וכהן, ס' (2014). **יורים ושופטים: ביטחון ומשפט בישראל**. משכל.

כהן, ע' ומירון, ט' (2015). **ההתמודדות המשפטית עם דו"ח ועדת האו"ם לחקירת מבצע צוק איתן**. המכון הישראלי לדמוקרטיה. <https://www.idi.org.il/articles/3121>

כשר, א' (2014). היחס הראוי לאוכלוסייה השלישית – לא לוחמים ולא אזרחים. **צבא ואסטרטגיה**, 5, גיליון מיוחד – לחימה במרחבים צפופי אוכלוסין – סיכום כנס, 47-50. המכון למחקרי ביטחון לאומי. <https://din-online.info/pdf/zva5-4.pdf>

ליבליך, א' ואלתרמן, א' (2017). **המשפט ההומניטרי הבין-לאומי בעימותים מזוינים על-לאומיים ואסימטריים: אתגרים עכשוויים מרכזיים**. המכון למחקרי ביטחון לאומי.

לימון, ג' (2016). **המאבק בטרור בראי המשפט הבין-לאומי**. צפרירים: נבו.

לפידות, ר', שני, י' ורזנצוויג, ע' (2011). **ישראל ושני הפרוטוקולים הנוספים לאמנות ז'נבה**. חקר מדיניות 92, המכון הישראלי לדמוקרטיה. https://www.idi.org.il/media/5085/pp_92.pdf

מבקר המדינה (2018). **מבצע "צוק איתן" – פעילות צה"ל בהיבטים של המשפט הבין-לאומי בעיקר בנוגע למנגנוני הבדיקה והבקרה של הדרג האזרחי והדרג הצבאי**. <https://bit.ly/3Co7lzy>

מנדלבלית, א' (2012). לוחמת משפט – החזית המשפטית של צה"ל. **צבא ואסטרטגיה**, 4(1), 47-52. המכון למחקרי ביטחון לאומי.

סגל, ג' (2008). חינויות התמרון היבשתי בעימות א-סימטרי, **עדכן אסטרטגי**, 10(4), 24-30. המכון למחקרי ביטחון לאומי. <https://bit.ly/30bNq9I>

סוכנויות הידיעות (2016, 27 באפריל). ארה"ב לומדת מצה"ל: הצבא האמריקני אימץ את נוהל "הקש בגג". **וואלה!** <https://news.walla.co.il/item/2956477>

סיבל, ר' (2011). מחשבות על דוח גולדסטון והמשפט הבין-לאומי, **משפטים על אתר, גיליון ב**, 78-55. <https://bit.ly/3naDmqF>

עברי, ד' (2005). **האם המלחמה המודרנית ניתנת להכרעה בכוח אווירי בלבד?** מכון פישר למחקר אסטרטגי אוויר וחלל, קובץ מאמרים, פרסום מספר 26.

עפרוני, ד' (2014). היבטים משפטיים במבצע 'עמוד ענן'. **צבא ואסטרטגיה**, 5, גיליון מיוחד – לחימה במרחבים צפופי אוכלוסין – סיכום כנס, 63-68. המכון למחקרי ביטחון לאומי. <https://bit.ly/3npqLQy>

קובוביץ, י' (2018, 19 בדצמבר). צה"ל בודק את נסיבות מותם של שני נערים במהלך תקיפת "הקש בגג" ברצועת עזה. **הארץ**. <https://www.haaretz.co.il/news/politics/.premium-1.6762060>

- 6 ודאי כרוכה ברעש רב ובהמולה. החשש מכך שהמסר לא יעבור בצורה ברורה מספיק לדיירי הקומות התחתונות פוחת עוד יותר בהתחשב בעובדה שהפעלת הנוהל מלווה על ידי מעקב חזותי בזמן אמת, שבאמצעותו ניתן לוודא שמספר אנשים הגיוני ביחס לגודל המבנה אכן התפנה בטרם מתבצעת התקיפה.
- 5 בדומה לכך, יו"ר המטות המשולבים של צבא ארה"ב לשעבר שיבח את ישראל לאחר מבצע צוק איתן על מאמצייה לצמצום הפגיעה באזרחים, ובתוך כך את נוהל הקש בגג. ראו: בן-חורין, 2014.
- 6 אומנם סעיף (ii)(a) 57(2) מבקש לצמצם גם את הפגיעה ברכושם של האזרחים, אך ברי כי הרצון לצמצם את הפגיעה בחייהם או בגופם גבוה יותר בסדר העדיפויות, קל וחומר כאשר הפגיעה היא מינימלית, שכן שהטיל המוקטן לא אמור לגרום נזק משמעותי למבנה.
- 7 הדיון לגבי תקיפת מגדל אל-ג'לאא מתקיים במנותק מהשאלה השנייה במחלוקת באשר לכדאיות התקיפה. להבהרה ראו: קובוביץ, 2021.



חריגות ביחסי דרג מדיני-דרג צבאי בעידן של חוסר יציבות פוליטית: משמעויות ודרכי פעולה לתיקון

מאיר אלרן וקובי מיכאל

המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS)

היחסים בין הדרג המדיני לדרג המקצועי הצבאי במדינות דמוקרטיות מהווים תדיר נושא לביקורת חשדנית ולבחנה אקדמית. כך גם בישראל, שבה נמצאות הסוגיות הביטחוניות בליבת העשייה המדינתית. באופן מסורתי התאפיינו היחסים בין הדרגים מאז קום המדינה באיזון סביר בין מחלוקות להסכמות. בשנים האחרונות נראה כי האיזון הנדרש מתערער – לרוב בשל פוליטיזציה מוטת שיקולים אישיים ומפלגתיים במקום שיקולים ממלכתיים וענייניים – במידה הראויה לדיון קפדני גם בשל אי-היציבות הפוליטית. במאמר מוצגים המרכיבים שגרמו להטיה מטרידה זו ומוצעים מהלכים להשבת האיזון המסורתי לקדמותו, לצורך חיזוק המשטר הדמוקרטי בישראל.

מילות מפתח: יחסי דרג מדיני-דרג צבאי, פיקוח אזרחי, צה"ל, אחריות משותפת, למידה, ביטחון לאומי

מבוא – הצגת הבעיה

יחסי דרג מדיני-דרג צבאי במדינות דמוקרטיות בכלל ובמדינת ישראל בפרט, הנתונה במציאות ביטחונית מורכבת באופן תמידי, משפיעים על ממדים רבים בחיי המדינה והחברה ויש להם השפעה מכרעת על עיצוב תפיסת הביטחון הלאומי. על כן חשוב שמערכת יחסי הגומלין בין הדרגים תושבת על אמון ושיתוף פעולה, על תהליכי למידה משותפים ועל אחריות משותפת. יחסי המרות בכל הנוגע לכפיפות מוחלטת של הדרג הצבאי לדרג המדיני צריכים להישמר גם במצבים של חוסר הסכמה בין הדרגים, וזאת מכיוון שהסמכות העליונה לעולם נתונה בידי הדרג המדיני הנבחר. אין מערכות יחסים ללא משברים, אלא שמשברים יש לנהל ולהכיל, ומהם יש לצמוח לפיתוח הקשר בין הדרגים כתשתית לשיפור הלמידה המשותפת.

בשנה האחרונה בלטה מעורבות ניכרת, ויש שיאמרו גם ניכרת מדי, של הצבא בניהול משבר הקורונה, תוך התעלמות בלתי מוסברת מרשות החירום הלאומית (רח"ל, הפועלת במסגרת משרד הביטחון), האמורה לרכז את הפעילות הממשלתית במקרים של אסונות המוניים. זאת תוך הצבת המטה לביטחון לאומי (המל"ל, הכפוף ישירות לראש הממשלה) כגוף המטה המוביל את ההתמודדות עם מגפת הקורונה, למרות שזה אינו חלק מתפקידיו. לצד תפקידו המשמעותי של הצבא במשבר הקורונה נרשמו גם כמה אירועים צורמים במערכת היחסים בין הדרג המדיני לבין הדרג המקצועי הצבאי בישראל, ביניהם: מידור הפיקוד הצבאי הבכיר מהדיונים שהתקיימו עם ארצות הברית על קידום 'תוכנית המאה' של הנשיא (לשעבר) טראמפ והכוונה של ראש הממשלה דאז נתניהו לספח חלקים מיהודה ושומרון; מידור צה"ל מהמשא ומתן לקראת החתימה על הסכמי אברהם, כולל החלק הצבאי של רכישת מטוסי ה-F-35 על ידי האמירויות; הסתרת ביקור ראש הממשלה בערב הסעודית; ולהבדיל, אי-אישור התוכנית הרב-שנתית של צה"ל 'תנופה' וסימני השאלה לגבי עסקת הצוללות עם גרמניה.

נבהיר כי היו דברים מעולם. הבולטים ביניהם היו מידור הצבא מהשיחות המקדימות עם מצרים לקראת פתיחת תהליך השלום (1977) ומהדיונים שהובילו להסכמי אוסלו, והחלטת הדרג המדיני על נסיגה מדרום לבנון שנכפתה על הדרג הצבאי, שהסתייג ממנה. מוכרים גם מקרים שבהם הדרג הצבאי פעל בניגוד לדעת הדרג המדיני. כך למשל התבטאות הרמטכ"ל מרדכי (מוטה) גור בנוגע לאפשרות של הונאה בעת ביקורו ההיסטורי בישראל של נשיא מצרים סאדאת ובהמשך התנגדות לפינוי כל חצי האי סיני, או השתלטות הצבא

על גבעות אבו סנינה בחברון במהלך כהונתו של שאול מופז כרמטכ"ל, כשראש הממשלה שרון שהה בחו"ל. בשני המקרים עמדו הרמטכ"לים בפני איום של הדחה מתפקידם.

לצד תפקידו המשמעותי של הצבא במשבר הקורונה נרשמו גם כמה אירועים צורמים במערכת היחסים בין הדרג המדיני לבין הדרג המקצועי הצבאי בישראל.

חלק מתופעות אלה יכולות להתפרש כסטיות מקומיות, הזכות לתהודה ציבורית עקב הנסיבות הפוליטיות החריגות שבהן שרויה ישראל. אולם חלק אחר מעורר סימני שאלה לגבי הניהול התקין ואופן קבלת החלטות שמהותן החיבור שבין המעשה הצבאי לבין התועלת המדינית הרצויה, כאשר שיקולים פוליטיים קואליציוניים (להבדיל משיקולי מדיניות ואסטרטגיה) משפיעים על יחסי הגומלין בין הדרגים. הצטברות של תופעות אלה לאחרונה באה בתקופה מאתגרת המאופיינת באי-יציבות פוליטית ובסכסוכים בצמרת המדינית.¹ היא מתרחשת בעת שבה מערכות מקצועיות אחרות בממשל הישראלי, ובפרט מערכת המשפט, הפרקליטות ומוסדות אכיפת החוק כמו פקידות משרד האוצר נמצאות תחת ביקורת פוליטית על תפקודם המוטה כביכול ואיומים על הצרת צעדיהם.

במאמר זה נסקור את המגמות העיקריות ביחסים שבין הדרג המדיני לדרג המקצועי הצבאי, ננתח את הסיכונים הטמונים במגמות אלה במציאות הפוליטית בישראל ונציע כיוונים כדי להתמודד עם סיכונים אלה.

היחסים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי: רקע ומאפיינים עיקריים

מראשית מימוש הציונות בארץ ישראל הוצב הביטחון במרכז ההווה הישראלית, בשל מיקומה הגיאופוליטי של ישראל והאיומים עליה מצד שכנותיה. זאת ועוד, מיום הקמתו היה צה"ל גם מכשיר לבניית אומה. על הצבא הוטלו משימות אזרחיות ובהן חינוך, התיישבות, קליטת עלייה ועוד. ההתפשטות התפקודית של הצבא לצד שליטתו כריבון בשטחים שנכבשו במלחמת ששת הימים, הפכו אותו לגורם המעורב באחת מהסוגיות הפוליטיות הרגישות ביותר בחברה הישראלית. בתנאים אלה ברור מדוע צמחה בישראל מערכת ביטחון גדולה ובעלת השפעה ניכרת על המערכת המדינית כולה. דוגמה בולטת לכך היא הטלת האחריות על הצבא (באמצעות אמ"ן) להציג בפני הממשלה את הערכת האיומים החיצוניים. לכן יש המגדירים את הדרג המקצועי

בנוגע ליחסי הגומלין בין הדרג הצבאי לדרג המדיני. כך ציינה הוועדה כי "מבחינה חוקתית: לא נקבע מעולם ששר הביטחון הוא מעין 'רמטכ"ל-על' החייב להנחות את צה"ל בתחום אחריותו של זה, או שהוא בבחינת מפקד עליון של צה"ל".

חוק יסוד: הצבא (31 במארכ 1976) קובע כי הצבא נתון למרות הממשלה, והשר הממונה מטעם הממשלה על הצבא הוא שר הביטחון. החוק אינו מגדיר נושא משרה מסוימת כמפקדו העליון של צה"ל אלא את הממשלה כקולקטיב, בצורה עמומה בניסוח סעיף א' – "הצבא נתון למרות הממשלה". הדגש לבעייתיות המסגרת החוקתית נשמע שוב אחרי מלחמת לבנון השנייה (2006), כאשר ועדת יונגרד קבעה בסיכומיה כי "על הדרג המדיני להנחות ולכוון את פעולת הדרג המקצועי בגופי הביטחון ומדיניות החוץ ולפקח עליהם. לצורך כך: הדרג המדיני ידרוש – והדרג המקצועי יעמיד לרשותו – את המידע שיאפשר הנחיה ופיקוח כאלה". ממשלת ישראל החליטה (החלטה מס' 3115 מ-10 בפברואר 2008) "לאמץ את עיקרי הדוח ולפעול ליישום ההמלצות הקבועות בו". גם החלטה זו לא מומשה. החוק זכה מאז לפרשנויות רבות ולהצעות לתיקון. אומנם יתרונו העיקרי של חוק יסוד: הצבא הוא בהסדרת סוגיית כפיפות הצבא והעומד בראשו לדרג המדיני, אולם מספר נושאים לא זכו להתייחסות, ביניהם: החוק אינו מגדיר מהו ייעודו של צה"ל ומהו מעמדו של ראש הממשלה כלפי הצבא; החוק אינו מבהיר מה תפקידו של שר הביטחון כממונה על הצבא; קיים פער בין המציאות ובין החוק. למשל, דוחות ועדת יונגרד נותנים משקל רב להשפעתו של ראש הממשלה על צה"ל, בעוד שעל פי החוק נתון הצבא למרות הממשלה. גם ההוראות הכלליות של חוק יסוד: הממשלה אינן מספקות מענה להגדרת מעמדו של ראש הממשלה כלפי הצבא.

חוק השב"כ (2002) שונה באופן מהותי מחוק יסוד צה"ל. הוא מפורט מאוד ועוסק בשורה של סוגיות כמו כפיפויות השירות, ייעוד השירות ותפקידיו, סמכויות השירות, דיווח ראש השירות לממשלה ולכנסת ועוד. לכל אלה מתייחסת הצעת החוק של חבר הכנסת עפר שלח משנת 2020 המתכתבת עם סוגיית הפיקוח האזרחי (המוסדי והחוץ-מוסדי) על הצבא.

ההיבט הפוליטי

מהבחינה הפוליטית-ארגונית התאפיינה המערכת השלטונית בישראל מאז כינונה במתכונת של ממשלות קואליציוניות – דבר שיצר קושי, בעיקר בעשורים האחרונים, לקיים משילות סדירה. בממשלות כאלה, שבהן כיהנו גם מפלגות וסיעות לעומתיות זו לצד זו,

הצבאי כשותף נוכח, גם אם לא תמיד, בתהליכי קבלת ההחלטות ובביצוען בנושאי הביטחון הלאומי.

מאפייני האיומים הביטחוניים וההבנה הישראלית באשר לכך השתנו במהלך השנים. אלה כבר מזמן אינם "קיומיים" כפי שאכן נתפסו בתקופות הראשונות. איתנותה של ישראל כמדינה ויכולותיה הביטחוניות הן מוצקות הרבה יותר עתה מול הסיכונים הנוכחיים והצפויים. מטבע הדברים מתקיימים תמיד ויכוחים על הדרך הראויה לשמר את הביטחון הלאומי, ולא רק בין הממשלות לדורותיהן ובין האופוזיציה הפוליטית אלא גם בתוך הקואליציות המתחלפות וגם בקרב מפלגות השלטון עצמן. ככלל ניכרת מחלוקת בין אלה הקוראים לגישה אקטיביסטית יותר במעורבות הצבא לאלה הגורסים כי יש לנקוט גישה מרוסנת יותר, תוך הדגשת היתרונות הגלומים בצעדים מדיניים. לוויכוחים עקרוניים אלה יש כמובן השלכות ישירות על מהלכים שונים שתוכננו או בוצעו במהלך הדורות, שבהם הציג הצבא לעיתים קרובות דעה משלו (לא תמיד אחודה) והשפעה (לעיתים מכרעת) על המדיניות שננקטה, למרות כמה מקרים בולטים שבהם הדרג המדיני כפה על הצבא מהלכים. כך למשל במקרה של הסכם השלום עם מצרים, תהליך אוסלו, הנסיגה מדרום לבנון וההתנתקות.

בספרות המקצועית בנושא יחסי צבא וחברה (civil-military relations) התפתחו תאוריות שונות החורגות מההיבטים הנורמטיביים שאפיינו את תאוריות המוצא בתחום. יחסי הדרגים בישראל ובמדינות מערביות אחרות מוצגים במושגים של שותפות, אחריות משותפת, שיתוף למידה ועוד. המשותף לרבות מהמסגרות המושגיות המאוחרות והמעודכנות הוא הטענה הבסיסית כי אין להתייחס ליחסי בין הדרג המדיני לדרג הצבאי בישראל או בדמוקרטיות מערביות אחרות, בעיקר בעידן של עימותים היברידיים א-סימטריים, בצורה היררכית רובדית המציבה את הפוליטיקאים ברובד העליון המחליט, ואת מפקדי הצבא המקצועיים הכפופים להם ומבצעים את הנחיותיהם ברובד הכפוף. הטענה הנשמעת היא שהגבולות בין הרבדים מטושטשים ומקוטעים ויוצרים למעשה סימביוזה דינמית המתאפיינת ברמות ובצורות משתנות של שותפות הצבא גם בעיצוב המדיניות וגם בביצועה, ולא רק בתחום הצבאי.

על רקע זה עולה סוגיה מרכזית הקשורה לעניין הסמכות והאחריות על הפעלת הצבא גם בהקשר לבניין הכוח וגם בהקשר להפעלתו. כפיפותו של הרמטכ"ל לדרג המדיני עוגנה בחוק יסוד רק בשנת 1976, בעקבות מסקנות ועדת אגרנט שחקרה את נסיבות פריצתה של מלחמת יום הכיפורים. במסקנותיה התריעה הוועדה על חוסר הבהירות ששרר בנוגע לסמכויות הצבא, כמו גם

לבין התכלית המדינית. כן העלה את הצורך בהבהרה של מעמד הרמטכ"ל בראש הפירמידה הצבאית ושל סמכותו ואחריותו לאופן הפעלת הצבא לאחר קבלת הנחיותיו של הדרג המדיני. במילים אחרות: הדרג המדיני קובע מתי יופעל הצבא ולא יזוז תכלית, והדרג הצבאי אחראי לאופן הפעלת הכוח הצבאי. קריאותיו אלה של הרמטכ"ל לא עוררו דיון ציבורי נרחב ואף לא יצרו דיון מיוחד בין הדרגים, או שינוי בדפוסים שנסקרו כאן (גם אם השפעתם ניכרה במכלולים של בניין הכוח הצבאי והפעלתו).

בנסיבות אלה יש השלכות על מעמדו של הרמטכ"ל מול הדרג המדיני בכל הנוגע ליכולת השפעתו. כאשר הדרג המדיני מפוצל או שריו בעימות בתוכו, השפעתו של הרמטכ"ל מתחזקת יחסית ויכולתו לתמרן בין ראש הממשלה לבין שר הביטחון והשרים האחרים לכאורה משתפרת. היא אף עשויה להציב אותו לעיתים בעמדת כוח עדיפה בסוגיות מסוימות, לרבות מבצעות בתחום הפעלת הכוח, וגם תקציביות בתחום בניין הכוח. תופעה אפשרית זו עלולה להחליש את מעמדו של הדרג המדיני בכל הנוגע לאפקטיביות הפיקוח האזרחי הן על הצבא והן על הצבאיות, במובן של ההחלטה להשתמש בכוח צבאי לצורך מימוש מטרה מדינית ולהפוך את הצבא מגוף אינסטרומנטלי, כלי בידי הדרג המדיני הנבחר, לשותף פעיל המשפיע מעבר לגבולות השפעתו המקצועית המתחייבת, בתהליכי עיצוב מדיניות וקבלת החלטות בעלות משמעות מדינית ופוליטית מבית.

בסיכום פרק זה נציע כי למרות הליקויים המערכתיים הנמשכים שהוצגו לעיל, שיצרו לא פעם תקלות ואף משברים בין הדרגים, התמונה הכוללת התאפיינה לאורך הדורות במידה של שיתוף פעולה ואפשרה ככלל בסיס של הסכמות, לרוב ברוח המלצות הצבא, על אודות הצרכים והעקרונות האסטרטגיים המנחים את בניין הכוח והפעלתו, ובמקרים רבים גם בנוגע לעצם הצורך בהפעלתו או אי-הפעלתו לצורך מימוש מטרות מדיניות. אפיון זה התבסס גם על המוסכמה העקרונית של שני הדרגים – ודאי של מרבית המפקדים הבכירים – בדבר העליונות המחייבת של הדרג המדיני הנבחר על זה המקצועי הצבאי. מוסכמה זו גם נתמכה בקונצנזוס רחב בקרב הציבור בישראל.

האם מסגרת היחסים המסורתית מתרופפת?

נראה כי בשנים האחרונות מתפתחים תהליכים העלולים לשנות את כללי המשחק – ולא לטובה – בכל הקשור לנושא המאמר. החשובים ביניהם לענייננו הם שלושה: הראשון, היציבות הביטחונית (השבירה), שאותגרה בחודש מאי 2021 באירועים שהביאו למבצע 'שומר

ניכרו לא פעם מחלוקות עמוקות. בתקופות שבהן ראשי ממשלה (בן-גוריון, אשכול, בגין, רבין וברק) כיהנו גם כשרי ביטחון בלטה מידה רבה יותר של קוהרנטיות ביחסי הגומלין בין הדרגים, גם אם היו מקרים של חילוקי דעות ואפילו חריפים, כמו בתקופת ההמתנה בימי ראש הממשלה אשכול טרם מלחמת ששת הימים ומינויו של דיין כשר ביטחון והתנהלות הצבא בראשיתה של האינתיפאדה השנייה, כשנדמה היה שהצבא אינו ממלא אחר הנחיות ראש הממשלה ושר הביטחון ברק בכל הנוגע לריסון בהפעלת הכוח הצבאי.

בעשרים השנים האחרונות החמיר המצב. הקואליציות נעשו מורכבות יותר וגישתם של חלק משרי הביטחון (כמו ליברמן, בנט וגנץ) התאפיינה בלעומתיות פוליטית, למשל ביניהם ובין ראש הממשלה נתניהו. גם הקבינט הביטחוני, במקרים רבים, אינו פועל כמנגנון מוסדר. דוח מבקר המדינה בעקבות מבצע 'צוק איתן' קבע כי "סמכויות הקבינט, לרבות השאלה אילו נושאים נתונים להחלטת הקבינט, אינן מוסדרות ומעוגנות בכתובים. עובדה זו גורמת לכך שאפילו שרי הקבינט אינם יודעים [...] אילו נושאים מחייבים קבלת החלטה בקבינט". למצב זה עלולות להיות השלכות מאתגרות גם על היחסים בין הדרג המדיני לבין הדרג הצבאי הבכיר, ודאי בהקשר לקבלת החלטות על צעדים בשטח. זאת כאשר חוקי היסוד קובעים מסגרת כללית בלבד ליחסים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי בישראל בכלל, ובשאלות של קבלת החלטות בנוגע ליציאה לפעולות צבאיות בפרט.

בעיה נוספת היא נטייתו של הדרג המדיני לעמימות לגבי החלטות המחייבות את צה"ל לפעולה בשטח. עמימות כזו משרתת את מקבלי ההחלטות בכך שהיא מאפשרת להם מרחב תמרון בנסיבות המשתנות במהירות, אולי גם למניעת מצב שיחייב אותם לאחריות במקרה של כישלון, אולם לעמימות זו יש מחירים גבוהים ביחסים עם הדרג הצבאי, הנאלץ לפרש את הדירקטיבה המדינית או לתקפה בפני הדרג המדיני, ולא תמיד בהצלחה. כך נמנעות ממשלות ישראל מדיונים על תפיסת הביטחון. זאת גם אם קיימת בישראל בפועל תפיסת ביטחון לאומי כ"תורה שבעל-פה". בהיותה כזו היא משותפת למרבית מקבלי ההחלטות לדורותיהם, עם הדגשים הייחודיים לכל ממשלה בעיתה.

הרמטכ"ל לשעבר גדי איזנקוט קרא תיגר פומבי על מגמות אלה בשני פרסומים גלויים וחריגים שהוציא במהלך כהונתו כרמטכ"ל: אסטרטגיית צה"ל (2015) ו-2018). במסמכים אלה קרא הרמטכ"ל לתקן עיוותים ביחסי הדרג המדיני עם הדרג הצבאי על ידי יצירת שיח לפיתוח שפה משותפת, לתיאום ציפיות ולקבלת הנחיות מהדרג המדיני באופן שיבטיח הלימה בין המעשה הצבאי

חלקים ממנו. ככלל נציין כי משבר הקורונה הותיר אחריו צלקות עמוקות במערכת החברתית בישראל, שהתבטאו בין היתר בצניחה חריפה של אמון הציבור, ברמות שונות, בהנהגה, במוסדות השלטון, בממשלה ואף בצה"ל. צה"ל, המוסד והשב"כ זוכים עדיין לרמת אמון גבוהה, בסביבות ה־80 אחוזים, גם אם פחות מבסקרים קודמים. לעומתם ניכרת ירידה חריפה באמון בבית המשפט העליון — 43 אחוזים, במשטרת ישראל — 34 אחוזים ובממשלת ישראל — 25 אחוזים בלבד.

עם זאת ניכר כי ההשפעה העמוקה ביותר על התהליכים הנדונים במאמר זה קשורה למשבר החוקתי-פוליטי החריף שבו שרויה מדינת ישראל בשנתיים האחרונות. ארבע מערכות בחירות תוך שנתיים, ללא הכרעה, עם ממשלות מעבר, כאוס משילותי, תפקוד נחות של משרדי ממשלה מרכזיים, היעדר תקציב מדינה, אובדן כמעט מוחלט של אמון הציבור בממשלה. גם הקמתה של ממשלה חדשה טרם הובילה לייצוב המערכת הפוליטית ולהגברת אמון הציבור בה, ולכן עדיין לא ברור אם יעלה בידי הממשלה החדשה לשנות מאפיינים אלה.

השפעת המגמות והאתגרים מבית ומחוץ על יחסי הדרגים

השאלה היא מה ההשפעה של אלה על היחסים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי. התשובה לכך ממוסגרת בתמונה רבת רבדים: החל מאפשרות להתרופפות הבסיס הערכי והמוסדי של הדמוקרטיה הישראלית, דרך החלשה של יכולות התפקוד של הממשל המרכזי בישראל וכלה באדישות גוברת של הציבור, המתבטאת באי־אמון בממשלה, במחאות נגדה ובצמצום שיעור ההצבעה בבחירות התכופות לכנסת ישראל. ביטוי נוסף לערעור יסודות הדמוקרטיה הוא בנורמות ההתנהלות המעצבות את מערכת היחסים בין הדרג המדיני לדרג המקצועי הצבאי בישראל, שאליהן התייחסו בחלקו הראשון של המאמר. אומנם וכפי שכבר צוין, היו לכך ביטויים גם בעבר, אולם נראה כי בשנים האחרונות וביתר שאת במשבר הקורונה חלה הידרדרות בתופעות הללו, הניכרות מאוד בהחרפת הפוליטיזציה בקרב המערכות השלטוניות בישראל — פוליטיזציה במובן של קבלת החלטות ברמה המדינתית המושפעת משיקולי הישרדות פוליטית ומשיקולים שאינם נתפסים כשיקולים ממלכתיים ענייניים אלא אישיים ומפלגתיים. בהיעדר הסדרה מספקת, המעוגנת בחקיקה מפורטת ומגדירה בצורה ברורה את מערכת היחסים בין הדרג המדיני לצבאי, יש חשיבות מיוחדת לנורמות התנהלות המתגבשות לאורך השנים והמעצבות את היחסים המורכבים בין הדרגים ואת מהות האחריות המשותפת במובנה הרחב.

החומות' (במהלכו ולאור מהומות אלימות בערים המעורבות, גם נשקלה האפשרות לערב את הצבא בהשבת הסדר הציבורי); השני, המשבר החוקתי-פוליטי הנמשך זה יותר משנתיים, המטלטל את ישראל ואת מערכות השלטון שלה, כאשר גם לאחר הקמת הממשלה החדשה, המציאות הפוליטית נותרה פריכה ולא יציבה; והשלישי — משבר הקורונה שהציב סימני שאלה לגבי תחומי חיים שונים בישראל, כמו בעולם כולו. לאלה אפשר להוסיף גם נושאים שבמחלוקת, ובראשם הסוגיה הקשורה לדרך ההתמודדות הראויה עם הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

תוך כדי משבר הקורונה מצא עצמו צה"ל, שלא בטובתו, נושא למחלוקת פוליטית בין גורמים מדיניים יריבים.

בכל הנוגע לזירה הביטחונית, לישראל אתגרים בשלוש חזיתות חיצוניות ובחזית הפנימית: מול איראן, מול חזבאללה בצפון ובזירה הפלסטינית, בדגש על חמאס ברצועת עזה. בחזית הפנימית התמודדה ישראל (ועודנה מתמודדת) עם משבר הקורונה המשולב — הבריאותי, הכלכלי, החברתי והמשילולי — שתרם זמנית, ובעיקר בגל הראשון והשני, להסתת הסוגיות הביטחוניות מסדר היום הציבורי. הפרופורציות של האיומים קיבלו גוון אחר, כשהסיכונים מהטבע קיבלו קדימות. ההתנגשויות האלימות בין ערבים ליהודים במהלך מבצע שומר החומות הסיגו לאחר את יחסי יהודים-ערבים בשל היסוד הלאומי שיוחס לאלומות הערבית.

מקומו של הצבא בניהול ההתמודדות עם מגפת הקורונה עורר סימני שאלה, גם אם תפקודו של פיקוד העורף בתווך האזרחי זכה לשבחים מקיר לקיר. אולם תוך כדי משבר הקורונה מצא עצמו צה"ל, שלא בטובתו, נושא למחלוקת פוליטית בין גורמים מדיניים יריבים, ולא פחות מכך בין ראש הממשלה לבין שניים משרי הביטחון שכיחנו בתקופת המשבר: נפתלי בנט ובני גנץ. שניהם חתרו למעורבות רחבה של צה"ל בניהול המשבר האזרחי וזכו בתמיכה ציבורית ותקשורתית של רבים מבין מעצבי דעת הקהל. **65 אחוזים מהציבור היו רוצים שניהול הטיפול במשבר הקורונה יועבר לידי הצבא.** עם זאת הם נבלמו על ידי ראש הממשלה דאז נתניהו, מסיבותיו הוא, שכנראה היו כרוכות גם בשיקולים פוליטיים. צה"ל **העדיף** את נוסחת הביניים שלפיה הוא יתרום ככל יכולתו וככל שיידרש לסייע למאמץ הלאומי, אך יימנע בפועל מנטילת אחריות לניהול המשבר או

כולל תפקידיה של הממשלה, ובמסגרתה ועדת השרים לענייני ביטחון; להצגת האיומים החיצוניים והפנימיים במסגרת הערכות גופי המודיעין; לסוגיות יסוד בבניין הכוח, ובעיקר לתוכניות הרב-שנתיות; לתפקידו של המזכיר הצבאי של ראש הממשלה; וכן לתחומים אזרחיים שצה"ל רשאי או לא רשאי לפעול בהם. חוק השב"כ ובעיקר ההתייחסות בו לוועדת שרים (סע' 5) יכול לשמש דוגמה ראויה לחוק צה"ל. בהקשר זה נציע לחוקק גם את 'חוק המוסד' בהתאם למאפייניו הייחודיים של הארגון, כך שיגדיר את המרכיבים העיקריים שהוצגו לעיל.

למרות שנראה עתה כי המשולש של ראש הממשלה, שר הביטחון והרמטכ"ל פעל בהרמוניה סבירה במהלך מבצע 'שומר החומות', נראה כי יש להזהיר מפני הנזק של שיבוש היחסים במכלול זה.

- שכלול ההמשגה של מהות הפיקוח האזרחי על הצבא ועל הצבאיות לצד קביעת נהלים ברורים לניהול השיח השוטף בין הממשלה וועדת השרים לענייני ביטחון לגופי הביטחון ובייחוד צה"ל, שמותו ברור המציאות, למידה ותשתית לאחריות המשותפת. על הנהלים להגדיר, לדוגמה, אילו תחומים ביטחוניים יש להעלות לדיון בפורומים אלה, מה צריכה להיות מתכונת השיח והלמידה הנדרשת בהם, מה נדרש מגופי הביטחון להציג בדיונים אלה ומה צריכה להיות מתכונת הדירקטיבות של הממשלה/הקבינט לגופי הביטחון, כולל תכלית הפעולה הנדרשת ועקרונות מנחים לקביעת גבולות ההפעלה של הכוח הצבאי.
- יש לקבוע בחוק יסוד: הממשלה, כי עליה לייצר (באמצעות המל"ל ובשיתוף כל גופי הביטחון) מדי תקופה מוגדרת – ודאי עם כניסתה של ממשלה חדשה לתפקיד – מסמך עקרונות של תפיסת הביטחון, שממנו תיגזר דירקטיבה ביטחונית מעודכנת המסכמת את תמונת האיומים הביטחוניים על מדינת ישראל ואת כיווני המענה הראויים. חשוב שחלק ממסמך תפיסת הביטחון ומהדירקטיבה הביטחונית הנגזרת ממנו יהיו פומביים. המסמך מחויב המציאות הזה, גם אם לא יהיה חלק מתיקון של החוק אלא חלק מתפקידיו המוגדרים של המל"ל, יוכל לשמש מסגרת התייחסות לשיח ענייני בין הדרגים (ועם הציבור), בוודאי בסוגיות עקרוניות.
- יש לקבוע כללים ברורים ומעודכנים לניהול הפיקוח של הכנסת – ובפרט באמצעות ועדת החוץ והביטחון וועדות המשנה שלה – על גופי הביטחון.

דוגמה מאלפת לעניין זה היא (היעדר) התייחסות ממשלתית מסודרת לתוכנית הרב-שנתית לצה"ל (תר"ש 'תנופה'). בכל תוכנית חומש של צה"ל מושקע מאמץ תכנוני עצום והיא מהווה בסיס להתעצמות הצבא לשנים קדימה ולהתאמת היערכותו לאתגרים הביטחוניים. החל מסוף 2019 פועל צה"ל לקידום התוכנית, שעד כה טרם הגיעה לאישור מסודר ורשמי של הקבינט הביטחוני-מדיני, ולכן אינה מגובה בהסכם תקציבי רב-שנתי. בלית ברירה, צה"ל מקדם את התוכנית בהתאם למשאבים השוטפים המוקצים לו. מדובר בכשל מהדהד שמקורו בחוסר היציבות הפוליטית. מעבר לבעיה החריפה של אי-אישור תקציב שנתי, מדובר כאן בתופעה חריגה (שבצידה נושא נוסף לא פתור בעניין חוק הגיוס וקיצור תקופת השירות, שאינו מקובל על צה"ל) המעידה על אי-סדירות קיצונית בניהול משאבי המדינה בנושא חיוני הקשור לליבת הביטחון הלאומי. הסיבות לשיבוש זה פוליטיות במהותן וקשורות להחלטה שלא לאשר תקציב מדינה כדי להימנע מהסכם הרוטציה, אולם מותר לשער שאילו היחסים האישיים במשולש ראש הממשלה-שר הביטחון-הרמטכ"ל היו תקינים במובנם הנורמטיבי ולא היו מושפעים משיקולים אישיים ומפלגתיים צרים, עד להקמת הממשלה החדשה, היה נמצא פתרון לבעיה קשה זו, כמו בסוגיה הקשורה במודל הגיוס הצבאי.

סיכום והמלצות

מאחר שחוסר היציבות הפוליטית צפוי כנראה להימשך, ייתכן שאף זמן רב, אפשר לשער שהמאפיינים ששורטטו לעיל יימשכו ויביאו לקשיים נוספים בשיח שבין המערכת המדינית-הפוליטית לבין מערכת הביטחון המקצועית על כל מרכיביה. למרות שנראה עתה כי המשולש של ראש הממשלה, שר הביטחון והרמטכ"ל פעל בהרמוניה סבירה במהלך מבצע 'שומר החומות', נראה כי יש להזהיר מפני הנזק של שיבוש היחסים במכלול זה, העלול לפגוע מאוד ביכולותיה של המערכת למלא את ייעודה לאורך זמן. כדי לצמצם את הנזק יש לפעול מבחינה חוקתית ונורמטיבית במטרה לאזן מחדש את יחסי הדרגים, וניתן להצביע על מספר המלצות עיקריות:

- קידום ניסוח מתוקן של חוק יסוד: צה"ל בצורה שתבהיר את מהות היחסים, המחויבויות והסמכויות בין הדרג המדיני לצבאי; עקרונית נציע כי על החוק המעודכן להתייחס באופן מפורש ומלא למספר נושאים חיוניים כמו ייעוד הצבא ותפקידיו; אופי כפיפותו לממשלה ולשר הביטחון; מינוי הרמטכ"ל; קביעת תחומי אחריותו והגבלת תקופת כהונתו לארבע שנים; מינוי סגן הרמטכ"ל וקציני המטה הכללי. החוק צריך להתייחס גם לסוגיית ניהול המלחמות והמערכות,

תת־אלוף (מיל') ד"ר מאיר אלרן הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי, משמש ראש קבוצת התוכניות לחקר הזירה הישראלית בהקשר לביטחון הלאומי.
meiryelran@gmail.com

ד"ר קובי מיכאל הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי ועורך כתב העת "עדכן אסטרטגי".
kobimichael24@gmail.com

הערות

1 יודגש כי המאמר נכתב לפני כינונה של הממשלה החדשה, ולכן עיקריו מתייחסים לתקופה שקדמה להקמתה.

- יש לחזק ולהרחיב את תפקידו של מבקר המדינה כגורם ציבורי חשוב לבדיקת התנהלות גופי הביטחון.
 - בטווח הקרוב, על הממשלה למצוא דרך לאשר את התוכנית הרב־שנתית 'תנופה' של צה"ל ואת דרכי תקצובה.
- מעבר לכול וגם אם מדובר בהמלצה הנקראת כמובנת מאליה, חשוב להדגיש כי המענים הנדרשים להסדרת היחסים בין הדרג המדיני לדרג המקצועי הצבאי חייבים להתבסס על נורמות מקובלות של שיח ציבורי והתנהלות ממשלית תקינה בדמוקרטיה ליברלית, כמו גם על מימוש עקרונות של שקיפות, ענייניות, שיתופיות וממלכתיות. אלה מחייבים הסרה מוחלטת של כל רבב של פוליטיזציה סביב גופי הביטחון ודרך הפעלתם על ידי הממשלה.



Tasnim news agency (CC BY-SA 4.0)

כאן כדי להישאר: מעורבות איראן בסוריה, 2011-2021

יוגב אלבז

האוניברסיטה העברית בירושלים

מאז המהפכה האסלאמית ב־1979 וכחלק מאידיאולוגיית יצוא המהפכה, הגבירה איראן את מאמציה להרחיב את השפעתה האזורית. אירועי העשור האחרון – שעמדו בסימן 'האביב הערבי', ערעור מסגרות המדינה המסורתיות והמשך היחלשות המערכת הבין־ערבית – סיפקו לאיראן הזדמנות ייחודית להגברת השפעתה באזור, תוך ניסיון לבסס מרחב יבשתי הנתון להשפעתה מאיראן ועד לחופי הים התיכון. בבסיס מאמרו זה, המתמקד בהעמקת האחיזה האיראנית בסוריה, ניצבת הטענה כי למרות השקעותיה הנרחבות של איראן עד כה, היא לא הצליחה לבנות מערכים צבאיים אסטרטגיים במדינה. במישור האזורי, לעומת זאת, קצרה איראן הצלחה מסוימת, תוך שהיא מעמיקה את התבססותה במנגנוני המדינה באופן שבו יקשה בעתיד לעוקרה מהאזור. לכן, ראוי שישראל תשקול מחדש את מדיניותה כלפי ההתבססות האיראנית בסוריה ותחתור להשלים את הגישה הצבאית ההתקפית במהלכים מדיניים ארוכי טווח.

מילות מפתח: איראן, סוריה, חזבאללה, מיליציות שיעיות, עוצמה רכה, ישראל

המהפכה במדינה לשיא – כ־2,500 לוחמים איראנים. מאז וככל שהלחימה שוככת, מספרם הולך ופוחת. בשנתיים האחרונות ניכר ניסיון איראני לחזק את המיליציות הפרו־איראניות ולהישען יותר על לוחמים סורים מקומיים בסוריה כתחליף לנוכחות איראנית פיזית. במסגרת זו פעלו האיראנים לבניית כוחות מיליציה במדינה, כפי שעשו בלבנון ובעיראק. ראשית, הם איגדו את המיליציות המקומיות שקמו ברחבי סוריה בארגון גג בשם **כוחות ההגנה הלאומית (דפאע אל־וטני; National Defense Forces, NDF)**. כוחות אלה, המאומנים ומוכוונים בידי משמרות המהפכה ונמצאים בכל רחבי סוריה, אורגנו לפי דגם הבסיג' – מיליציה חמושה רחבת היקף, המשמשת בסיס תמיכה עממי ומקור מודיעין להלכי רוח עבור המשטר. שנית, האיראנים ניצלו את המתקפות של ארגוני ג'האד עולמי על יישובים שיעיים בסוריה – בעיקר בגבול סוריה־לבנון אך גם במדבר הסורי במזרח המדינה – והקימו מיליציות על בסיס מקומי, כשהבולטת בהן היא **כוחות האמאם אל־רצ'א**. לבסוף, הם קשרו קשרים עם מיליציות סוניות מקומיות כחטיבת אל־באקר, שממוקמת בדיר א־זור ומבוססת על שניים מהשבטים הגדולים ביותר בסוריה, אל־בקארה ואל־עקידאת, וסיפקו להן נשק וידע קרבי.

גם לאחר הרגיעה היחסית במלחמת האזרחים נשארו רבות מהמיליציות הפרו־איראניות בסוריה והמשיכו לקבל תמיכה כספית וצבאית מטהראן, שמנסה להעצימן במודל חזבאללה הלבנוני. על פי **מחקר שערך מרכז המחקר הטורקי ג'סור ביוני 2021**, איראן והמיליציות הסרות למרותה מחזיקות ב־131 אתרים צבאיים בסוריה הפזורים על פני כל המדינה – מדרעא ודמשק בדרום דרך חלב ואדליב בצפון ועד לדיר א־זור במזרח. מעבר לכך, גם לחזבאללה מאחזים צבאיים רבים במדינה, 116 במספר, שחלק ניכר מהם בקרבת הגבול עם לבנון וישראל. אולם עד עתה, הניסיונות האיראניים לבנות מערכים צבאיים אסטרטגיים בסוריה נכשלו כמעט לחלוטין בשל תקיפות ישראליות. למרות זאת האיראנים מנסים לחזק את תשתיתם הצבאית בסוריה, במטרה להשתמש בה לקידום האינטרסים שלהם – הן בסוריה עצמה והן בלחימה מול ישראל.

הצבא הסורי – שיתוף פעולה, חדירה ועסקאות נשק
מאז תחילת הלחימה משמשים קציני משמרות המהפכה יועצים לצבא הסורי, ועם התארכות הלחימה ואובדן שליטת המשטר במקומות נרחבים במדינה גברה התלות הצבאית שפיתחה דמשק בטהראן: ראשית, האיראנים עזרו לצבא למלא את שורותיו בעקבות השחיקה המסיבית בשל המלחמה, ובסוף 2014 פעלו

אם נאבד את סוריה לא נוכל להחזיק בטהראן... העיקר הוא להחזיק בסוריה. מבחינה זו סוריה היא המחוז ה־35 שלנו והיא בעלת חשיבות אסטרטגית. אם עלינו לבחור בין סוריה או ח'זסתאן – עדיף לנו לבחור בסוריה. חג'ת אל־אסלאם מהדי טאא'ב, 2012

מבוא

בשנים 2011–2012 התקבלה בטהראן החלטה אסטרטגית להתערב במלחמת האזרחים בסוריה, במטרה לשמר את הברית האסטרטגית בין איראן לסוריה שראשיתה עוד בתחילת שנות ה־80, ואת סוריה כמרחב השפעה ופעילות איראנית, בייחוד בכל הקשור לתמיכתה בחזבאללה בלבנון. מאז נקטו האיראנים שורה של צעדים – צבאיים, כלכליים ותרבותיים־דתיים – על מנת לבסס את אחיזתם במדינה, במקביל להצלת משטרו של בשאר אל־אסד. מעבר לכך, איראן ניצלה את דריסת הרגל שלה בסוריה על מנת לבנות כוחות שלוחים (proxies) שיאתגרו את ישראל ויתקפוה ביום פקודה.

לאחר הרגיעה היחסית במלחמת האזרחים נשארו רבות מהמיליציות הפרו־איראניות בסוריה והמשיכו לקבל תמיכה כספית וצבאית מטהראן, שמנסה להעצימן במודל חזבאללה הלבנוני.

הממד הצבאי

השתתפות במלחמת האזרחים והקמת מיליציות

בשנתיים הראשונות של מלחמת האזרחים, הפעילות הצבאית האיראנית הייתה מינורית יחסית והתרכזת בשיגור יועצים לוחמי חזבאללה למדינה. בקיץ 2014, לאור ההצלחות הגדולות של דאע"ש בסוריה והאיום הגובר על משטר אסד, תגברו האיראנים את כוחותיהם: הם שלחו למדינה מאות מאנשי משמרות המהפכה, הגדילו את כוחות המשלוח של חזבאללה **שמספרם האמיר עד כ־5,000 איש**, הקימו וציידו מיליציות שיעיות ממתנדבים זרים **כפאטמין** האפגנית ו**זינבין** הפקיסטנית ואף "ייבאו" מיליציות שיעיות מעיראק שאותן טיפחו במשך שנים – בעיקר **כתאא'ב חזבאללה, אל־נג'באא', ועצאא'ב אהל אל־חק**. עם זאת, לא היה בצעדים אלה כדי להטות את הכף לטובת אסד, ובקיץ 2015 הגיע המשטר ל**נקודת השפל במלחמת האזרחים**. או אז קיבלו מוסקבה וטהראן החלטה אסטרטגית משותפת להציל את המשטר הסורי והגדילו במידה משמעותית את מעורבותן הקרקעית בלחימה, כשאיראן מתגברת את הכוחות הקרקעיים ורוסיה מספקת תמיכה אווירית. ואכן, בשנים 2015–2016 הגיע מספר אנשי משמרות

האיראנים מנצלים את נוכחותם הצבאית כדי לקדם אינטרסים כלכליים, תרבותיים, דתיים וכדומה. בכך הם יוצאים נשכרים הן בטווח הקצר, עם חתימת הסכמים כלכליים כדרך לעקיפת הסנקציות, כמו גם שימוש באתרים אזרחיים ככסות לפעילות צבאית; והן בטווח הארוך, עם חדירתם לשלל תחומים אזרחיים – חברה, כלכלה, חינוך ודת – ויצירת תלות מקומית בשירותיהם, עד כי כמעט בלתי אפשרי לעקור את נוכחותם.

האיראנים מנצלים את נוכחותם הצבאית כדי לקדם אינטרסים כלכליים, תרבותיים, דתיים וכדומה.

הממד הכלכלי

Top-Down – הסכמים דו־צדדיים ופיתוח תשתיות

במהלך שנות המלחמה חתמה טהראן על שורת הסכמים כלכליים עם דמשק – החל מהלוואות ארוכות טווח שנתנו בנקים איראניים למשטר הסורי, דרך אספקת נפט איראני, בנייה מחדש של אזורים שנפגעו במלחמה ושיקום משק האנרגיה הסורי, וכלה בכריית מחצבים. בכך מנסה איראן להחזיר במעט את התשומות הכלכליות העצומות שהשקיעה בסוריה בשנות המלחמה (מוערכות בעשרות מיליארדי דולרים), וכן להרחיב את שיתוף הפעולה הכלכלי ולהעמיק את אחיזתה במדינה.

כאמור, החזון האיראני רואה בסוריה חוליה גיאוגרפית חשובה בחתירתה להגמוניה אזורית. לכן, בנושא זה פועלת איראן לביצוע שני מהלכים אסטרטגיים משמעותיים – יצירת מסדרון תחבורה שיעי בין טהראן לביירות (באמצעות מסילת ברזל שתעבור בעיראק ובסוריה) והשגת מאחז בחוף הים. באפריל 2019, לאחר שנים של ניסיונות איראניים עקרים להשיג דריסת רגל באחד מנמלי סוריה, שנפלו בעיקר בשל התנגדות רוסית, אישר משטר אסד לאיראן לחכור חלק מנמל לד'אקיה, ובמארס 2021 אף נפתח קו אספקה ימי קבוע המקשר בינו לנמל בנדר עבאס בדרום איראן.

למרות כל האמור לעיל, ראוי לציין כי יש הבדל בין ההצהרות והחוזים הנחתמים לבין המתרחש בפועל. חסמים בירוקרטיים רבים לצד חוסר רצון סורי בולט להסתמך על טהראן כמקור סיוע בלעדי מפריעים לניסיונות האיראניים להשתלט על הכלכלה הסורית. יתרה מזאת, על אף ההצהרות הרבות בנושא נמל לד'אקיה, כלל לא ברור אם אכן הוחכר לבסוף לאיראנים.

Bottom-UP: יצירת רשת חברתית שיעית

עשור של מלחמת אזרחים עקובה מדם לצד התפרצות נגיף הקורונה והטלת הסנקציות האמריקאיות על משטר

בסוריה כ־125 אלף לוחמי מיליציות (זרות ומקומיות כאחת) – כמעט מחצית מהכוח הלוחם של המשטר; שנית, במסגרת המאמצים המשותפים לשקם את צבא סוריה, באוקטובר 2015 הקימו רוסיה ואיראן מסגרת צבאית חדשה בשם גיס 4. עוצבה זו מורכבת בעיקרה מהדיוויזיה הרביעית, כוח העילית הסורי בפיקוד מאהר אל-אסד (אחיו של הנשיא), ממיליציות עלויות ומחלקים מכוחות ההגנה הלאומית (NDF). היא מוצבת בצפון־מערב המדינה ונחשבת לכוח הנאמן ביותר לאיראן מבין כוחות הצבא. בהקמת הגיס השיגו האיראנים שתי מטרות: העמקת החדירה וההשפעה בצבא הסורי ואיחוד רוב המיליציות הנאמנות להן תחת פיקוד משותף.

איראן אף מממנת רכישה סורית של נשק רוסי ומספקת בעצמה נשק למשטר, בעיקר בתחום ההגנה האווירית (באופן מוגבל יחסית) – על מנת לקזז את העליונות האווירית של ישראל באזור. בהקשר זה ראוי לציין את ההסכם האיראני־סורי "להרחבת שיתוף הפעולה הצבאי והביטחוני" שנחתם בדמשק ביולי 2020. במסגרת ההסכם הוחלט כי איראן תשלח לסוריה מערכות טילים נגד מטוסים משני סוגים: Bavar-373 – מערכת טילי קרקע־אוויר לטווח ארוך שהיא שחזור איראני של מערכת S-300 הרוסית לטווח 250 ק"מ; ו־3-Khordad – טילי קרקע־אוויר לטווח בינוני בין 50 ל־75 ק"מ (שבאמצעותם הפילה איראן מל"ט הוק אמריקאי ביוני 2019). לא ברור אם ההסכם מומש ואם איראן אכן שלחה טילים כאלה לסוריה.

פעולות נגד ישראל

החל מ־2014 מנסים האיראנים לפתוח חזית נוספת מול ישראל ברמת הגולן – באמצעות לוחמי חזבאללה (הלבושים במדי צבא סוריה ונעים בכליו) ובאמצעות הקמת מיליציות מקומיות בדרום סוריה – סוניות ודרוזיות כאחת – תוך ניצול המצב הכלכלי הקשה באזור וחששם של המקומיים מארגונים אסלאמיסטיים שפשו במרחב בתקופת מלחמת האזרחים. הפעילות האיראנית בחזית זו התגלמה בהנחת מטענים על גדר הגבול ובבניית מערך רקטי מול רמת הגולן הישראלית. לפי שעה, מאמצי סיכול אגרסיביים של ישראל בשילוב ריסון חלקי של רוסיה, המשך התנגדות חמושה של המורדים (בעיקר בדרום) והסתלקותו של קאסם סולימאני מהזירה – כל אלה מונעים מאיראן ומחזבאללה הצלחה בזירה זו.

עוצמה רכה

לצד המעורבות הצבאית בסוריה, איראן משקיעה תשומות רבות במרכיבי העוצמה הרכה במדינה. זוהי דרוע משלימה ולעיתים אף מרכזית במדיניות יצוא המהפכה.

כאשר חלקם אף הצטרפו למיליציות הפרו־איראניות שפועלות בדיר א־זור בשל השכר הדמיוני כמעט במונחים סוריים — 200 דולר לחודש, כששכר כפול מובטח למי שימיר את דתו לשיעה. מטבע הדברים, אין בידינו נתונים מדויקים על הצטרפות המקומיים למיליציות אולם אפשר לשער שהתופעה אינה שולית, ולו בשל מעורבות המיליציות בחיי היום-יום והקהילה. כך באל־בוכמאל, אחת הערים הגדולות במחוז דיר א־זור השוכנת בקרבת הגבול העיראקי, שיפצו האיראנים את הפארק העירוני שנחרב בידי דאע"ש, ובכל שבוע מארגנות בו המיליציות פעילות פנאי ותרבות לתושבים, שכמובן נושאת עימה גם מסרים שיעיים. האיראנים פועלים באופן דומה גם במחוזות נחשלים אחרים בסוריה ובעיקר בדרום — בדרעא, בסוידאא' ובקניטרה — ומכוונים את מאמצי הדעווה והגיוס שלהם לשכבות החלשות ולבני המיעוטים במדינה.

הממד הדתי — "מסיונריות" ואינדוקטרינציה שיעית

אחת הדרכים המעניינות ביותר שהאיראנים נוקטים לביסוס מעמדם בסוריה היא ניסיונם להגדיל את מספר השיעים במדינה. בכך ישיגו שתי מטרות בעת ובעונה אחת: האחת, התושבים השיעים יוכלו לשמש חיל חלוץ למימוש האידיאולוגיה האיראנית בסוריה; השנייה, עצם הימצאותה של אוכלוסייה שיעית במדינה יכולה לשמש אמתלה תמידית לאיראן להתערב בסוריה, בהיותה "מגינת השיעים". אולם שלא כמו במדינות אחרות (עיראק, לבנון ותימן), מספרם המועט יחסית של השיעים בסוריה, כשני אחוזים בלבד, לא יאפשר שינוי משמעותי במאזן הדמוגרפי הכולל. לכן האיראנים, בעידוד משפחת אסד, מכוונים לקרב את העלוויים — המהווים כ־15 אחוזים מהאוכלוסייה ומאיישים את צמרת הממשל והצבא — לשיעה התרי־עשרית (הפלג הגדול ביותר בשיעה והנפוץ באיראן).

יש לציין כי תופעת ה"מסיונריות" השיעית כלפי העלוויים בסוריה אינה חדשה וזהו אינטרס משותף לאיראנים ולמשפחת אסד כאחד — אלו רוצים בהפצת השיעה ואלו בקבלת לגיטימציה דתית לשלטונם. זאת משום שבמשך מאות בשנים נחשבה הכת העלווית למינות באסלאם, ורק ב־1974 פרסם חכם הדת השיעי הנודע מוסא אל־צדר, שהיה בברית עם חאפז אל־אסד, פסק הלכה (פתוה) שבו קבע שכת זו היא חלק מהשיעה. הקשרים העלוויים־שיעיים רק התחזקו עם המהפכה האסלאמית באיראן, ומאז נעשו מספר ניסיונות סוריים־איראניים לקרב את העלוויים לשיעה התרי־עשרית. כך למשל, במהלך שנות ה־80 הקים ג'מיל אל־אסד, אחיו של

אסד ביוני 2020 (Caesar Act), פגעו קשות בכלכלה הסורית. על פי דוח של הבנק העולמי ממאָרס 2021, כלכלת סוריה התכווצה בעשור האחרון בכ־60 אחוזים, והלירה הסורית צנחה מיחס של 46 לירות לדולר בדצמבר 2010 ליותר מ־3,000 לירות לדולר ביוני 2021. השכר הממוצע ירד בחדות אף הוא, ומשכר שנע בין 300 ל־600 דולר בחודש בשנת 2010 הוא ירד לשפל של 20–50 דולר בחודש כיום. בחודשים האחרונים נרשמו חוסרים רבים במצרכי מזון בסיסיים ומחירים האמיר. כך למשל, מחיר הביצים זינק פי מאה (משלוש לירות ליחידה ל־300) ומחיר הלחם עלה פי שישים, ועל פי דוח תוכנית המזון העולמית של האו"ם, כשני שלישים מאוכלוסיית סוריה נזקקים לסיוע חודשי כדי לא להגיע לחרפת רעב.

מלבד ההסכמים הכלכליים שנדונו לעיל, שמטרתם להגביר את תלותו של משטר אסד ברפובליקה האסלאמית, האיראנים ושלוחיהם מנצלים את המשבר הכלכלי־חברתי גם כדי להעמיק את ההשפעה האיראנית במישור האזרחי, תוך התמקדות בשכבות הסוציאל־אקונומיות הנמוכות באזורי הספר הנחשלים. מחוז דיר א־זור במזרח סוריה הוא אחד המוקדים העיקריים למאמצים האיראניים בנושא. תושבי מחוז מדברי זה, הנסמכים בעיקר על חקלאות ורעיית צאן, סבלו משיעורי אבטלה גבוהים עוד לפני המלחמה ונפגעו קשות מהבצורת הממושכת שפקדה את סוריה בתחילת המאה ה־21. אין פלא אפוא כי האזור, הנמצא בנקודה אסטרטגית בגבול עיראק ומיושב בדלילות יחסית, שימש קרקע פורייה לצמיחת ארגוני מורדים אסלאמיסטיים במהלך המלחמה, ובשנים 2014–2017 אף נשלט ברובו בידי דאע"ש.

עם שחרור המחוז מידי האסלאמיסטים הקימו בו האיראנים ושלוחיהם כמה בסיסים צבאיים (בדיר א־זור יש 13 בסיסים איראניים ושבעה בסיסי חזבאללה). לאחר מכן, ובמטרה להעמיק את השפעתם בקרב המקומיים, נכנסו האיראנים לתווך האזרחי: הם מעניקים כספים ותורמים סלי מזון לנזקקים, מציעים טיפול רפואי חינם ומארגנים לתושבים סיורים למקומות הקדושים לשיעה ברחבי סוריה. במקביל, בשל הרכב האוכלוסייה השבטי מנסים האיראנים לגייס את השיח'ים המקומיים לטובתם, תוך תקיעת טריז¹ ביניהם לבין הכוחות הסוריים הדמוקרטיים (קואת סוריא אל־דימוקראטיה; Syrian Democratic Forces, SDF) — ברית צבאית כורדית ברובה, הנתמכת בידי ארצות הברית ונמצאת אף היא באזור.

תושבי האזור, סונים במקור שנאלצו לברוח על נפשם במהלך המלחמה, חזרו בחסות איראנית לבתיהם,

עידוד תיירות דתית אליהם (במסגרת ה'זימרה', העלייה לרגל) והפיכתם למרכזים מובילים ללימודי שיעה. האיראנים שיפצו אתרים קדושים שנפגעו בקרבות והקימו כמה חדשים, תוך שהם מעודדים שיעים מכל רחבי המזרח התיכון להגיע וללמוד בהם, כשחלקם אף משתקעים בסוריה. הדוגמה המיטבית לכך היא 'מקדש הגבירה זינב' בפאתיה הדרומיים של דמשק, שבו על פי האמונה השיעית קבורה זינב, בתם של עלי ופאטמה ונכדתו של מוחמד. במלחמת האזרחים הפך המקדש לסמל: התושבים השיעים באזור התבצרו בתוכו בשל התקפות חוזרות ונשנות של ארגוני ג'האד עולמי; מספר פיגועי התאבדות קשים גבו את חייהם של עשרות עולי רגל; והרצון להגן עליו הביא להתגייסות שיעית מרשימה, כאשר כוחות חזבאללה ואיראן נשלחו פעם אחר פעם כדי לפרוץ דרך למקדש הנצור. בשנים האחרונות, לאחר כיבוש הסופי של המתחם, קנתה איראן בתיים רבים באזור המקדש על מנת ליצור סביבו חגורת הגנה. כיום משמש המתחם כולו, כמו אתרים שיעיים נוספים במדינה, בסיס שליטה של חזבאללה ושל המיליציות הפרו-איראניות.

הממד הדמוגרפי – יישוב מחדש ועידוד הגירה שיעית לסוריה

מהלך נוסף שנוקטת טהראן לחיזוק הזהות השיעית במדינה הוא יישוב שיעים ביישובים שנחרבו או שתושביהם ברחו במהלך המלחמה. אולם האיראנים מבינים כי הדמוגרפיה בסוריה רחוקה מלהבטיח הגמוניה שיעית, ולכן הם מתמקדים באזורים החשובים להם מבחינה אסטרטגית: בערים הגדולות, בשל הקרבה למרכזי הכלכלה והממשל; ובגבולות עם עיראק ולבנון, בשל הרצון לממש את אותו מסדרון יבשתי ואת אבטחת העורף של חזבאללה.

בהתאם לכך, במהלך מלחמת האזרחים ביצעו האיראנים ושלוחיהם חילופי אוכלוסין שיעים-סונים, לעיתים בכוח ופעמים כחלק מהסכמי הפסקת אש עם ארגוני המורדים. אחת הדוגמאות הבולטות לכך היא העיירה אל-קציר, מובלעת סונית באזור עלווי ושיעי השוכנת על צומת דרכים המוביל מגבול לבנון לעיר חומס. העיירה הייתה מוקד עיקרי לכוחות המורדים בתחילת מלחמת האזרחים וקרבות קשים התנהלו בה ובסביבתה, שבמהלכם תושביה נמלטו ממנה, עד שבמחצית 2013 היא נכבשה בידי כוחות חזבאללה וצבא סוריה. איראן, שהבינה את מיקומה האסטרטגי של העיירה, הפכה את האזור לבסיס חזבאללה ויישבה בו תושבים שיעים מלבנון ומסוריה. פליטי אל-קציר שניסו לחזור אליה נעצרו והושמו במאסר.

הנשיא דאז, עמותת צדקה בשם אל-מרתצ'א, שקראה לאוכלוסיית העלווים הסורית לאמץ את השיעה התרי-עשרית ואף שלחה מאות סורים ללימודי דת שיעיים בקום, כדי שישמשו שליחי האמונה בארצם. תהליך המסיונריות גבר עם עליית בשאר אל-אסד לשלטון. האיראנים פתחו 'חסיניות' (מקום התכנסות שיעי) בערים הנחשלות דיר א-זור וא-רקה; תרמו כספים לבניית בתי חולים בסוריה והעניקו סיוע – בכסף ובסבסוד מוצרי מזון בסיסיים – לסונים בני השכבות החלשות בסוריה; ולבסוף אף ניסו לפתות מובילי דעת קהל להפוך לשיעים, תוך שהם מרעיפים עליהם כסף ומתנות (מדובר בעיקר על ראשי השבטים הגדולים במזרח המדינה, בעלי יכולת השפעה מרבית על צאן מרעיתם). עם זאת יש לציין כי העדה העלווית בסוריה נושאת אופי משכיל מובהק, ומתייחסת לכל הפחות בחשדנות למאמצי השיעיה האיראניים. מאז פרוץ מלחמת האזרחים, שבה הוכיחה טהראן נאמנות בלתי מתפשרת לאסד, התיר האחרון לאיראנים לעשות כמעט ככל העולה על רוחם במישור זה. ראשית, האיראנים הגדילו במידה משמעותית את "מרכזי התרבות" שלהם בסוריה. אותם מרכזים שנפתחו כביכול להעשרת תרבות הפנאי משמשים להפצת השיעה, לרוב דרך דרשות של אנשי דת; שנית, ב-2014, בעקבות בקשה איראנית חייב אסד את משרד החינוך לפתוח לימודי שיעה בכלל בתי הספר, המכללות והאוניברסיטאות במדינה. במקביל ולא במקרה הוטלו הגבלות על תפקיד העלמא' הסונים בחינוך הציבורי הסורי; מעבר לכך, מפרוץ המלחמה ועד היום פתחה איראן כ-40 בתי ספר שיעיים בדמשק וכמה נוספים בלד'אקיה, בדיר א-זור ובאל-בוכמאל, כאשר האיראנים מסבסדים את הלימודים ואף מעניקים סכום סמלי לתלמידים (הנחשב לצינור חמצן בסוריה המרוסקת כלכלית); בעידוד איראני ייסד המשטר הסורי עשרה מוסדות ללימודי שריעה ברחבי המדינה, המלמדים על פי האסכולה הג'עפרית (האסכולה הנפוצה בשיעה); זאת ועוד, האיראנים פועלים גם במישור האקדמי. בשנים האחרונות הקימו הללו ברחבי סוריה חמש שלוחות של אוניברסיטאות איראניות, תוך שהם מעודדים סטודנטים שיעים מהמרחב (איראנים, עיראקים, אפגנים וכדומה) ללמוד באותם מוסדות ומספקים להם מלגות מכובדות – וזאת על מנת שיתיישבו לאחר לימודיהם בסוריה; ולבסוף, האיראנים אינם מזניחים אף את החינוך הבלתי פורמלי והם הקימו בסוריה שתי תנועות נוער, צופי האמאם אל-מהדי וצופי אל-ולאיה, המשלבות חינוך שיעי עם אימונים צבאיים למחצה.

מהלך נוסף שנוקטת טהראן לחיזוק הזהות השיעית בסוריה הוא העצמת אתרים קדושים לשיעה במדינה,

בקשיים המונעים ממנה לחדור בצורה מיטבית למערכות המדינה כמו הנוכחות הרוסית שמצרה את צעדיה; המאזן הדמוגרפי הנוטה בבירור נגד השיעה; אופיו החילוני של המיעוט העלווי; והבירוקרטיה הסורית.

אשר לישראל, ראוי כי קובעי המדיניות ישקלו מחדש את מדיניות ישראל כלפי האיום האיראני הנשקף מהתבססות בסוריה. ראשית, יש להבין כי טהראן רואה בסוריה נכס אסטרטגי ראשון במעלה, וכי האיראנים פועלים על פי תכנון לטווח ארוך. כלומר, פגיעות צבאיות במיליציות הפרואיראניות בסוריה לא ירתיעו את טהראן או לא יגרמו לה לחשב מסלול מחדש בנושא הסורי. אם ישראל אכן מעוניינת לסכל את התוכניות ארוכות הטווח של האיראנים בסוריה, עליה לבצע מספר מהלכים מדיניים שישלימו את הפעילות הצבאית ההתקפית:

- רתימת הרוסים – המהלכים האיראניים בסוריה מנוגדים לאינטרס הרוסי, שדוגל בחיזוק המשטר המרכזי. יש להבהיר לרוסים כי כל עוד כוחות איראניים יישארו במדינה והמיליציות המקומיות לא ישולבו במסגרת ביטחונית סורית – סוריה עלולה להידרדר למצב כמו זה השורר בלבנון או בעיראק, מה שיקשה על הרוסים לגזור תשואות כלכליות ופוליטיות מסוריה המשוקמת.
- 'מקל וגזר' מול דמשק – העברת מסרים למשטר (דרך הרוסים) שישראל מקבלת את שליטתו של אסד בסוריה ולא תסכן אותו. אולם, אם האיראנים ימשיכו להתבסס בסוריה היא תשקול פגיעה במטרות המסכנות את יציבות המשטר. מעבר לכך, אם אסד אכן יפעל לריסון האיראנים וחזבאללה בסוריה, ישראל תעשה מאמץ בווינינגטון להסרת הסנקציות המכבידות על המדינה.
- שיקום כלכלי – יש חשיבות יתרה בקידום מהלך אזורי של השקעת כספים בשירותים ובתשתיות במזרח סוריה ובדרומה. על ישראל להפעיל את קשריה החדשים עם העולם הערבי ולרתום את ידידותיה במפרץ לנושא (אך כמובן, מעורבותה חייבת להישאר חשאית כדי לא לסכן את המהלך). כך כולם ירוויחו: התלות הסורית של המשטר ושל התושבים בכסף איראני תפחת ודמשק אף תזכה להכרה מחודשת של מדינות ערב; מדינות המפרץ יזכו לדריסת רגל בסוריה ויצטיירו כחברות מובילות במערכת הבין-ערבית, בהגישן סיוע למדינה ערבית במצוקה; ואילו הרוסים יוכלו לשקם את הדימוי שלהם כמי שהחריבו את סוריה ואף יזכו לנקודות זכות במערכת הבינלאומית.

בספטמבר 2015 נחתם הסכם הפסקת אש בין המשטר לבין המורדים הנצורים בעיירות זבדאני ומצ'איה, ממערב לדמשק. איראן התעקשה להכניס סעיף בהסכם שלפיו **המורדים יתפנו מעיירות אלה, ובמקומם תיכנס אוכלוסייה שיעית מהכפרים הנצורים** פועה וכפריא בקרבת אדליב. כעבור שנה, באוגוסט 2016, יישבו האיראנים בדאראיא ממערב לדמשק 300 משפחות שיעיות מעיראק במקום מורדים סונים שהתפנו. יתרה מזאת, יש דיווחים כי במהלך מלחמת האזרחים, המיליציות הפרואיראניות **הציתו בשיטתיות משרדים לרישומי קרקעות ביישובים רבים**, כך שתושביהם המקוריים יתקשו להוכיח את זיקתם לאזור, ומלאכת היישוב מחדש תהיה קלה יותר.

אם ישראל אכן מעוניינת לסכל את התוכניות ארוכות הטווח של האיראנים בסוריה, עליה לבצע מספר מהלכים מדיניים שישלימו את הפעילות הצבאית ההתקפית.

באפריל 2018 חוקק הפרלמנט הסורי את 'חוק 10-2018' (שתוקן בנובמבר אותה שנה), המאפשר למשטר להפקיע קרקעות בכל רחבי המדינה לשם "פיתוח מחדש". לפי חוק זה, לאחר שהמדינה מכריזה על אזור כמיועד לפיתוח, הרשות המקומית מחויבת לספק את רשימת בעלי הקרקעות תוך 45 יום, ומי שאינו מופיע ברשימה יכול לערער על ההחלטה תוך שנה מרגע ההכרזה, לשם קבלת פיצוי. כך או אחרת, לאחר ההכרזה צריכים כל תושבי האזור להתפנות ממנו. בפועל, המשטר והאיראנים משתמשים בחוק זה כזרוע משלימה לפרויקט היישוב מחדש וחילופי האוכלוסין בסוריה.

סיכום

הפעילות האיראנית בסוריה מתרחשת בכמה מישורים – צבאי, כלכלי, חברתי, דתי וחינוכי – על מנת ליצור במדינה רשת תמיכה חזקה שאינה תלויה בנוכחות איראנית פיזית בלבד. טהראן חותרת לבניית בסיס כוח המתחרה בזה המדינתי – הן מבחינת הפקעת המונופול על השימוש בכוח והן מבחינת החברה האזרחית – הנאמן לעצמו ולרפובליקה האסלאמית. עומק החדירה האיראנית דווקא במישור החברתי-כלכלי יקשה על סילוק איראן מסוריה, או למצער על הפחתת ההשפעה האיראנית במדינה. עם זאת, יש לציין כי איראן נתקלת

הערות

1 בהקשר זה יש לציין כי בשנה האחרונה חוסלו בידי אלמונים מספר מנהיגי שבטים במזרח המדינה. הדבר מעלה את מפלס המתיחות, הגבוה גם כך, בין השבטים ל-SDF.

המחבר מבקש להודות לד"ר רז צימט על סיועו ותרומתו למאמר זה.

יוגב אלבז הוא דוקטורנט ללימודי האסלאם והמזרח התיכון ומלגאי נשיא בבית הספר ג'ק, ג'וזף ומורטון מנדל ללימודים מתקדמים במדעי הרוח באוניברסיטה העברית בירושלים. היה מלגאי בתוכנית ניובאואר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

yogev.elbaz@mail.huji.ac.il



Opan Bustan/Opn Images/Cover Ima via Reuters Connect

ישראל-אינדונזיה: באין יחסים דיפלומטיים כדאי לטפח קשרים בין אנשים (People-to-People)

גיורא אלירז

האוניברסיטה העברית בירושלים

אינדונזיה מתבצרת בעמדתה שלפיה לא ייכנו יחסים דיפלומטיים עם ישראל טרם הקמת מדינה פלסטינית עצמאית שבירתה מזרח ירושלים. היא מעגנת את עמדתה בקביעתם של אבות האומה בחוקתה בדבר חובת ההתנגדות לקולוניאליזם. זאת ועוד, רמת המחויבות הגבוהה בקרב הרוב המוסלמי במדינה למאבק הפלסטיני, הנובעת במידה רבה מרגשות דתיים חזקים, מצמצמת את מרחב ההחלטה של המדינה בנושא היחסים עם ישראל, משיקולי מדיניות פנים. כך מוזן כל העת דימוי שלילי ואף עוין כלפי ישראל בחברה האינדונזית, במידה רבה בשל זרות הנרטיב הישראלי בסכסוך באזורנו והיעדר גשרים בין החברה הישראלית לזו האינדונזית. לפיכך גוברת החשיבות בטיפוח קשרים בין אנשים (People-to-People Relation/Ties) בין גורמים לא-ממשלתיים משני הצדדים. זאת תוך דגש, מנקודת מבט ישראלית, על משכילים מוסלמים אינדונזים שנכללים בקטגוריה של מעצבי דעת קהל. קשרים כאלה אינם אומנם הנתיב המוביל לקשרים דיפלומטיים, אך הם עשויים לתרום בטווח הרחוק לשיפור תדמיתה של ישראל וליצירת מידת מה של אמפתיה כלפיה במדינת ענק זו המהווה בית לאוכלוסייה המוסלמית הגדולה בעולם, בונה את הדמוקרטיה השלישית בגודלה, מתבלטת כשחקנית מרכזית בדרום-מזרח אסיה, מחזקת את מעמדה בזירה הבינלאומית וחותרת למקום גבוה בדירוג הכלכלה העולמית.

מילות מפתח: ישראל, אינדונזיה, דיפלומטיה, קשרים בין אנשים, אסלאם, הרשות הפלסטינית, חמאס, אקדמיה

מבוא

אף שאינדונזיה היא המדינה הרביעית בעולם במספר תושביה, הדמוקרטיה השלישית בגודלה, בית לאוכלוסייה המוסלמית הגדולה בעולם, שחקנית מרכזית בדרום-מזרח אסיה וכלכלה המכוונת למקום בפסגה, דומה שהיא נותרה מושג עמום בתודעה הישראלית. להיעדר יחסים דיפלומטיים בין ישראל לאינדונזיה יש חלק בכך. ישראל אומנם מצפה ליום שבו יחול שינוי בעמדה האינדונזית בנושא, אך זו נותרה עד כה ברורה ובלתי מתפשרת: לא ייכנו קשרים דיפלומטיים עם ישראל טרם הקמת מדינה פלסטינית עצמאית בהתאם לגבולות 4 יוני 1967, שבירתה מזרח ירושלים, על בסיס עקרון שתי המדינות. בינתיים אינדונזיה ממשיכה, כפי שהיא עושה זה עשרות בשנים, להפגין מחויבות רבה לעניין הפלסטיני בזירה הבינלאומית והאסלאמית, שמטבעה מלווה גם בנימה אנטי-ישראלית.

הממד הלאומי והדתי

בציבור המוסלמי באינדונזיה קיימת הזדהות רגשית חזקה עם המאבק הפלסטיני כחלק מזיקה ל"אומה" – כלל קהילת המאמינים המוסלמים – ומתוך ראיית המאבק הפלסטיני כמאבק העולם המוסלמי. לכך ביטוי מיוחד בשאלת אל-קודס, בדגש על הר הבית/אל-חרם אל-שריף, המזינה יחס עוין במיוחד לישראל. מצב דברים זה מצמצם את מרחב הבחירה של המערכת השלטונית באינדונזיה בשאלת היחסים עם ישראל, מתוך הבנה כי כל ריכוך בעמדה עשוי לגבות מחיר יקר בזירה הפנימית. מעבר לכך, המדינה עצמה מחזיקה בתפיסה לאומית חסרת סממנים אסלאמיים, המשמרת באופן מובהק, מאז יוני 1967, את מחויבותה לנושא הפלסטיני ואת עמדתה בנושא כינון יחסים דיפלומטיים עם ישראל, המחלחלת לכלל השיח הפוליטי הציבורי ועיקרה מחויבות היסטורית למאבק אנטי-קולוניאלי. זו כמו מקבלת חותם של קידוש על ידי עיגונה בסעיף הראשון להקדמה לחוקה האינדונזית המעצבת מ-1945: **"היות שעצמאות היא זכותו של כל עם, קולוניאליזם חייב להיעלם מעל פני האדמה מכיוון שהוא נוגד את צווי הטבע האנושי והצדק"**. שורשיה ההיסטוריים של גישה זו מהדהדים את מלחמת העצמאות האינדונזית בהולנדים (1945-1949) ומעוגנים גם בתפקידה המרכזי של אינדונזיה בשנות ה-50 ככינון ארגון המדינות הבלתי מזדהות. כך על פי גישה זו, בין השאר, מנוסחת התמיכה האינדונזית בפלסטינים פעמים רבות במונחים של צדק, זכויות לגיטימיות וחירות.

מבט על ישראל: שני מקרי מבחן – אומנם פרטיים אך מלמדים

השנה, על רקע האירועים במזרח ירושלים והלחימה בין ישראל לחמאס, פרסם האינטלקטואל האינדונזי זוהירי מיסראווי מאמר (באינדונזית) תחת הכותרת **"מדוע ישראל טעתה והובסה?"** – מאמר רווי ברטוריקה עוינת לישראל ומייחס לה, תוך הקפדה לכרוך יחדיו את עזה והגדה המערבית, ברוטליות (kebiadaban), מדיניות אפרטהייד, וממש לא מפתיע – גם מצמיד לשמה את התואר קולוניאלי (penjajah). גם דרך הצגת הדברים והטיעונים מגמתית מאוד, לרבות ציון האסימטריה במספר הקורבנות והפצועים, ללא התייחסות ל"כיפת ברזל" ולמדיניות הגנת העורף בישראל. גם העובדה שחמאס משגר רקטות מלב האוכלוסייה האזרחית ומציב מאגרי רקטות במתקנים אזרחיים בלב אוכלוסייה אזרחית ומשתמש בה כמגן אנושי אינה מוזכרת כלל.

בציבור המוסלמי באינדונזיה קיימת הזדהות רגשית חזקה עם המאבק הפלסטיני כחלק מזיקה ל"אומה" המאבק הפלסטיני כמאבק העולם המוסלמי.

זוהי הצגה חד-צדדית בעליל הטוענת למפגן כוח ישראלי חסר הבחנה של נשק קטלני מתוחכם, תוך הפרה בוטה של החוק הבינלאומי ושימוש מתמשך בתירוף בדבר לחימה בחמאס. רק בהמשך, כאשר הכותב מונה את הישגי חמאס, לתפישתו, לרבות התחזקות הפופולריות והכוח הפוליטי בקרב הפלסטינים, אהדה גוברת לנושא הפלסטיני בעולם הערבי והבהרת הקו האדום לישראל בנושא ירושלים – הוא מציג כמו במנותק את הצלחת חמאס לשגר יותר מ-4,000 רקטות, רובן לערים בישראל. לכאורה הדברים אינם מחדשים, ודאי לעוקבים אחר המתרחש באינדונזיה, שכן דימוי שלילי של ישראל הוא נחלתם של חלקים משמעותיים של הרוב המוסלמי הדומיננטי בה. שותפים לו גם רבים מאוד בזרם המרכזי, המוביל עמדות אסלאמיות מתונות ותומך בתהליך הדמוקרטיה. אך למרות זאת יש מקום להבהיר כי הכותב נמנה עם נהדתול עולמא, Nahdatul Ulama (NU) – הארגון האסלאמי הגדול באינדונזיה המזהה כבסיס האיתן של החברה האזרחית המוסלמית החזקה והמסיבית במדינה. ארגון זה הוא גם שותף מרכזי למשטר בקידום הדמוקרטיה, במאבק בקיצוניות דתית, בטיפול סובלנות בין-דתית, בקידום הבנה בדבר הצורך בפתרון סכסוכים בדרכי שלום ואף ב"יצוא" איכויות האסלאם

המתון באינדונזיה לחברות מוסלמיות ברחבי העולם, כמענה לקיצוניות דתית גוברת מכיוון המזרח התיכון, וכן קידום דיאלוג בין-דתי ברמה הגלובלית.

יוטעם כי ה־NU מזוהה עם מורשתו הפלורליסטית וההומניטרית של עבדורחמן וחיד (1940-2009), מנהיגו הכריזמטי של הארגון במשך שנים והנשיא הנבחר הראשון של אינדונזיה בעידן הדמוקרטי (1999-2001). הוא בלט גם ביחסו האוהד ליהדות, באמונתו בזיקה היסטורית בין יהדות לאסלאם, בביקוריו בישראל לפני כהונתו כנשיא ולאחריה ובעיקר כמנהיג האינדונזי הראשון והאחרון עד כה שניסה ללא הצלחה לחולל תפנית במדיניות כלפי ישראל, באמצעות תוכנית לביסוס קשרי סחר רשמיים בין שתי המדינות.

בה בעת מתברר שבשיח האינדונזי בנושא הפלסטיני יש ומבליחים אל מעל פני הקרקע גם קולות אחרים, אומנם לא בגרעין הדברים אך בצלילי הרטוריקה. באירוע נדיר למדי, שכנראה תקופת הקורונה היא זו שאפשרה את קיומו, הוזמן כותב דברים אלה להשתתף באוקטובר 2020 כדובר בוובינר (webinar) שנערך ביוזמת התאחדות הסטודנטים במחלקה ליחסים בינלאומיים ב־Universitas Islam Indonesia (האוניברסיטה האסלאמית של אינדונזיה, UII). לאוניברסיטה זו שורשים עמוקים בהיסטוריה הלאומית של המדינה והיא ממוקמת בעיר ג'אק'קרטה שבמרכז האי ג'אווה, הידועה כמרכז של מוסדות להשכלה גבוהה. **הזמנה כזו לישראלי – לדבר בלב האקדמיה האינדונזית – אינה דבר של מה בכך, מה גם שמדובר היה בנושא טעון בהקשר האינדונזי, "נרמול היחסים בין מדינות ערביות לבין ישראל; אינטרס פוליטי והסטטוס של פלסטין", שהרי קשה לנתק את נושא נרמול היחסים, ודאי מנקודת מבט אינדונזית, מהנושא הפלסטיני.**

הטקסט המקדים לדיון כבר הבהיר את האתגר שבפתח, שכן נכתב בו שיהיה מעניין לדון בשאלה אם נרמול היחסים בין מדינות ערביות לישראל מבטא שינוי שחל באינטרסים מדיניים של מדינות ערביות אלה, או שקיימת "קונספירציה" אחרת מאחורי הנרמול. ההזדמנות הייחודית שניתנה נוצלה למתן הסבר לסטודנטים האינדונזים, בביתם הם, מדוע על מדינתם לשקול מחדש את עמדתה בשאלת היחסים הדיפלומטיים עם ישראל. כמו כן נוצלה ההזדמנות להאיר את עיניהם לנסתר מהם לחלוטין באשר לנתונים גאואסטרטגיים ואיומים עכשוויים ופוטנציאליים הנשקפים לישראל, שבגינם הסיסמה "חזרת ישראל לגבולות 67" הופכת למורכבת הרבה יותר משניתן להבין מנקודת מבטם. במהרה התברר כי השותף השני לוובינר, מוחמד רזקי אוטאמה, מרצה בחוג המארח, כמו השלים את המלאכה.

ניכר היה כי הוא ער למורכבות הסכסוך באזורנו, לרבות מפת האיומים על ישראל בתוך הקשר גאואסטרטגי, כולל הטופוגרפיה. בלטו גם דבריו על אודות תור הזהב ביחסי מוסלמים-יהודים בספרד ואמירתו הברורה כי ליהודים בישראל שורשים היסטוריים עמוקים במקום. הוא גם מצא לנכון לציין בפני הסטודנטים כי מצבה של האוכלוסייה הערבית בישראל משופר ונציגיה מהווים חלק מהמערכת הפוליטית. בצד זאת שב והטעים את זכותם של הפלסטינים למדינה עצמאית ועמד על הצורך בהמשך סיוע הומניטרי לפלסטינים מצד מדינתו, אך תוך הקפדה שזה יגיע לידיים הנכונות.

יודגש כי מוחמד רזקי אוטאמה וגם זוהירי מיסראווי נמנים עם מעגלים רחבים של משכילים מוסלמים צעירים באינדונזיה, שרבים מהם מובילים בארצם רעיונות בדבר סובלנות דתית, פלורליזם, דמוקרטיה, שוויון מגדרי, דיאלוג בין-דתי ופתרון סכסוכים בדרכי שלום. בשאלת הסכסוך הישראלי-פלסטיני, שניהם תומכים במובהק במחויבות מדינתם לרעיון הקמת מדינה פלסטינית עצמאית שבירתה מזרח ירושלים, ואשר מתקיימת בשלום לצידה של ישראל. אך בה בעת ניתן כאמור להבחין בשוני בדימויה של ישראל ובטון הרטורי, כפי שעולים ממאמרו הנזכר של זוהירי מיסראווי בהשוואה לדברים שאמר מוחמד רזקי אוטאמה בוובינר. נראה כי האנטגוניזם כלפי ישראל העולה ממאמרו של הראשון משקף עמדות רווחות בקרב ציבורים רחבים ברוב המוסלמי הדומיננטי במדינה, בעוד גישתו של השני מבטאת עמדת מיעוט בנימה המרוככת כלפי ישראל וגילוי פתיחות כלפי הנרטיב הישראלי.

נראה שרמז בולט למידת האמפתיה שמגלה מוחמד רזקי אוטאמה כלפי ישראל מצוי **בהשתתפותו בראשית 2020 בביקור משלחת אינדונזית של אנשי דת וחינוך, שארגן גוף מרכזי של יהודי אוסטרליה "אוסטרליה/ישראל והמועצה לעניינים יהודיים" (AIJAC) תחת הכותרת "ללכת בעקבות Gus Dur" (כינוי של כבוד בפי האינדונזים לעבדורחמן וחיד).** מוחמד עצמו מתח קו ישר בין דבריו בוובינר הנזכר לבין ביקור זה, שכלל גם את שטחי הרשות הפלסטינית. כך התאפשר לחברי המשלחת לפגוש מקרוב ישראלים, לרבות ערביי ישראל, וכן פלסטינים ואנשי דת יהודים, מוסלמים ונוצרים. הוא העיד בדבריו בפני הסטודנטים האינדונזים, תלמידיו, כי הביקור חולל שינוי במבטו על אזורנו; הסיור ברמת הגולן והעובדה שהביקור התרחש במהלך אחת מתקופות ההסלמה בדרום, לרבות ירי רקטות לשטח ישראל, חידדו במיוחד את הבנתו בדבר מצבה הגאואסטרטגי של ישראל, לרבות היבטים טופוגרפיים והבנת האיומים הפוטנציאליים.

האזרחית האינדונזית כמו אנשי דת, עיתונאים, אנשי אקדמיה וחינוך, ולא נציגים של משרדי ממשלה ופקידות בכירה. כל זאת ללא מעורבות של המדינה האינדונזית, אבל ודאי בידיעתה. יתר על כן, ביקורים אלה אינם זוכים לפרסום בתקשורת האינדונזית, למעט מקרים ספורים שבהם נמתחה ביקורת באינדונזיה, לרוב כתגובה לפגישת המשתתפים עם אנשי צמרת ישראלים, לרבות עם נשיא מדינת ישראל ואף עם ראש ממשלתה. ביקורים אלה, בשונה מביקורים בארץ של מוסלמים ונוצרים מאינדונזיה הממוקדים במקומות הקדושים, מאפשרים למשתתפיהם היכרות שיטתית מקרוב, נדירה מאוד בהקשר האינדונזי, עם ישראל כמדינה וחברה, לרבות התוודעות לאתגריה הביטחוניים ולפוליטיקה הישראלית, כולל ביקור בכנסת ומפגש עם חברי כנסת, סוגיית ערביי ישראל כמו גם סוגיית ירושלים. דומה כי מבחינת המשתתפים המוסלמים, תפילה במסגד אל-אקצא היא נקודת שיא כחוויה דתית. זאת ועוד, והדבר חשוב מאוד מנקודת מבט אינדונזית, הביקורים כוללים גם את שטחי הרשות הפלסטינית, לרבות מפגשים עם ממלאי תפקידים ברשות, אנשי דת, עיתונאים ופעילי ארגונים לא-ממשלתיים.

לקשרים בין אנשים עשויה להיות חשיבות מיוחדת בשל היעדר יחסים דיפלומטיים וגשרים של ממש בין החברה הישראלית לזו האינדונזית.

מרכיבים של קשרים בין אנשים עולים גם מתוך שיתופי פעולה שאינם בעלי אופי מדינתי רשמי, אלא בין מרכיבים בחברה האזרחית. למשל, שיתוף פעולה מסוים בתחום החקלאות שגם הביא ארצה, כיוזמה פרטית, משלחת סטודנטים אינדונזים לצורך השתלמות בתחום החקלאות. כך גם שיתוף פעולה מסוים בתחום הרפואה הניב לפני למעלה מעשור הסכם שיתוף פעולה בנושא שירותי רפואת חירום בין ארגון מגן דוד אדום לארגון האסלאמי מוחמדיה, שהוא כמסד לחברה האזרחית המוסלמית הדומיננטית באינדונזיה, לצד ה־NU, ומעורב בקשת רחבה של תחומים אזרחיים. באותה העת גם השתלמו בישראל בכירים ממערכת הבריאות האינדונזית ומארגונים קהילתיים בסדנאות של מד"א בתחום מערך שירותי חירום ורפואה דחופה. מעניין שמנקודת מבט של הצד האינדונזי, שיתוף פעולה כזה גם נתפס כהזדמנות לקידום דיאלוג בין-דתי.

כמו כן מתקיימת פעילות במישור האקדמי הכוללת רכיבים של קשרים בין אנשים משתי המדינות. אומנם לפעילות זו אין אופי של קשרים רשמיים בין מוסדות

עם זאת ולמרות הזיקה הגלויה שבין גישת מוחמד רזקי אוטאמה לבין הרושם שהותיר בו הביקור בישראל, ההסבר שמציע ביקור כזה נעשה בעייתי משהו כאשר דנים במקרה של זוהירי מיסראווי. מתברר כי ב־2006 הוא ביקר בישראל, כנטען בהזמנת ממשלתו החדשה דאז של אהוד אולמרט, "כדי לספק חוות דעת שנייה באשר למדיניות ישראל כלפי פלסטין" יתר על כן, מודגש כי בשונה ממשכילים מוסלמים אחרים הוא תמך בכינון קשרים דיפלומטיים עם ישראל, ברומזו כי מכיוון שישראל היא המעצמה היחידה במזרח התיכון, כינון קשרים עימה עשוי להכשיר הדרך עבור אינדונזיה לנצל השפעתה על הסכסוך הנמשך, "העולה בחייהם של מיליונים חפים מפשע". אכן יותר מעשור חלף מאז פורסמו דברים אלה. לפיכך, וזוהי השערה בלבד, אפשר שמשכילים אינדונזים המתבוננים עתה בישראל, הן בפוליטיקה והן בדעת הקהל, מקבלים רושם כי נחלשה האחיזה של הרעיון בדבר פתרון שתי המדינות. במילים אחרות, אפשר שמתוך פרספקטיבה אינדונזית נעשה קשה יותר לגשר על הפער שבין חזון של פתרון מדיני לסכסוך, לרבות הקמת מדינה פלסטינית עצמאית, לבין המציאות. למרות הנאמר, יודגש כי לקשרים בין אנשים בהקשר של היחסים בין ישראל לאינדונזיה יש חשיבות, ואין להפחית מערכם וודאי שלא להתעלם מהם.

מה נעשה עד כה בנושא קשרים בין אנשים

ברור כי קשרים בין אנשים, בבחינת אינטראקציה בין גורמים לא-ממשלתיים ממדינות שונות, יכולים להתקיים גם במצב של קיום יחסים דיפלומטיים. בהיותם כאלה הם יכולים להשתלב בדיפלומטיה ציבורית (public diplomacy) המכוונת לקדם מגוון אינטרסים מדינתיים על ידי פנייה לקהלים זרים, ולהוות למעשה כלי נוסף ומשלים לדיפלומטיה. במקרה שלפנינו, יחסי ישראל-אינדונזיה, לקשרים בין אנשים עשויה להיות חשיבות מיוחדת בשל היעדר יחסים דיפלומטיים וגשרים של ממש בין החברה הישראלית לזו האינדונזית. במצב הנוכחי קשרים כאלה מתבטאים במידה רבה בביקורי משלחות אינדונזיות בישראל, מעת לעת, וגם זה לרוב לא כיוזמות הצומחות בשתי המדינות. יוזמות מצד AIJAC, הגוף חשוב של יהדות אוסטרליה, שבשל הקרבה לאינדונזיה יש בו לא מעטים שענים צופייה גם לארכיפלג האינדונזי, מתבלטות במידה רבה. לכך מצטרפת העובדה שמדובר בגוף פרו-ישראלי באופן מובהק, המגלה, גם בפעילותו התקשורתית/עיתונאית, עניין רב בנושאים מזרח-תיכוניים וכמובן במתרחש בארץ, ומבקש לקדם את עניינה של ישראל בקרב הציבור האוסטרלי. כך ביוזמות כאלה מגיעים לישראל שחקנים שונים מהחברה

בפתרוננו. לכן יש להעביר יותר אחריות לבני המקום באשר ליצירת תנאים תומכי שלום. מנהיגים בדרגי הביניים, שלא מתוך הממסד הפוליטי וקהילות מקומיות, צריכים להיות חלק מאסטרטגיית שלום כוללת. לדבריו אין חדש בכך שכן הסכמי אוסלו, למשל, עודדו דיאלוגים בין שחקנים לא־ממשלתיים משני הצדדים. לאינדונזיה האמצעים והניסיון המוכח לסייע בשיפור קשרים בין אנשים מישראל ומ"פלסטין". הדבר מחייב זמן ותכנון ארוך טווח, אך למעשה רוב המרכיבים הנדרשים כבר מצויים הודות לתוכניות סיוע לפלסטינים שאינדונזיה היא חלק מהן.

לפיכך, לדבריו יש להציב קשרים בין אנשים בחזית, במקום תהליכי השלום בעבר שנשלטו על ידי ארצות הברית וכללו בעיקר אליטות פוליטיות פלסטיניות וישראליות. אפריאנטו, כותב המאמר, מודה כי לא קל לאינדונזים לתקשר עם ישראל בשל היעדר יחסים דיפלומטיים רשמיים עימה. על כן הפתרון הישים יותר, לדבריו, הוא לפעול דרך רשתות של שחקנים לא־ממשלתיים באינדונזיה ישנם רבים היכולים להוביל תוכניות של קשרים בין אנשים. לטענתו, מסובך במיוחד יהיה "ניהול הרגשות" של מרכיבים מסוימים בחברה האינדונזית, מכיוון שסביר להניח כי תוכניות כאלה תכלולנה ביקורי ישראלים באינדונזיה. אפשר יהיה לצמצם ההתנגדות לכך על ידי מתן מידע ראוי לגבי חשיבותן של תוכניות כאלה עבור אינדונזיה. שילוב של ארגונים אסלאמיים בהן יסייע למנוע תגובות נגד מבפנים. הוא מוסיף כי נכון עתה גם לחנך את הציבור האינדונזי לגבי עובדות העימות הישראלי-פלסטיני; בה בעת ש"הכיבוש הישראלי" והאלימות כלפי הפלסטינים הם עובדה, גם קיומם של אנשים משני הצדדים המבקשים שלום הוא עובדה. כמו כן ראוי עתה שאינדונזים רבים ילמדו כי ייתכן שחלק ניכר מרגשותיהם בנושא הסכסוך אינו תקף עוד. האסלאם, הוא מבהיר, אינו הדת היחידה ב"פלסטין", והמזרח התיכון והעולם הערבי משתנים. במשך שנים מספר מדינות בעלות רוב מוסלמי מקיימות יחסים דיפלומטיים עם ישראל וקשרים מתחממים בינה לשכנותיה הערביות, גם אם הדבר נעשה בשל יריבות גוברת בין מדינות ערביות לאיראן. בסיום דבריו מטעים אפריאנטו כי החוקה האינדונזית מכתיבה התנגדות לקולוניאליזם וכן דיפלומטיה של שלום. בכל מאמץ לשלום יש להגיע אל כל הצדדים הרלוונטיים. **התפיסה האינדונזית של מדיניות החוץ שלה כ"עצמאות ואקטיביזם"** (באינדונזית *bebas dan aktif*). **התפיסה נוסחה על ידי האבות המייסדים של המדינה** **מכתיבה יצירתיות**. סיוע לדיאלוגים בין החברה הישראלית לזו הפלסטינית היא דוגמה לדיפלומטיה יצירתית. אם

אקדמיים אך היא מצמיחה אינטראקציה אקדמית מעניינת, מקרבת ותורמת לבניית גשרים של הבנה. **פריצת דרך ייחודית ומשמעותית נעשית בשנים האחרונות באוניברסיטה העברית בירושלים בתחום לימודי אינדונזיה**, לרבות הוראת השפה האינדונזית. מעורבים בה גם אנשי אקדמיה אינדונזים. כותב מאמר זה גם כתב השנה, בשותפות עם חוקר אינדונזי, פרק על אודות יחסי ישראל-אינדונזיה עבור ספר בנושא יחסי ישראל-אסיה. ספר זה ייצא לאור כפרויקט של אוניברסיטת חיפה, שרואה חשיבות בכתיבה משותפת של חוקר ישראלי ואינדונזי.

המשלחות והקבוצות האינדונזיות המגיעות לישראל אינן מבקשות לבשר על רצון בקידום יחסים דיפלומטיים. הקולות העולים מחלקן מכוונים לקידום הבנה בין־דתית יהודית-מוסלמית, הבנה ישראלית-פלסטינית וכן ביטוי למחויבות אינדונזית לסייע בקידום כינונה של מדינה פלסטינית עצמאית באמצעות קידום תהליך פיוס ושלום. אפשר להתרשם כי אינדונזיה כמדינה אינה מגלה כלל ועיקר עניין ביצירת חוויה מקבילה של מפגש ישראלים עם החברה האינדונזית. רוב הישראלים המגיעים לאינדונזיה, וגם זאת תוך תהליך פרוצדורלי מורכב משהו, עושים זאת במסגרת סיורי תיירות במובן השגרתי של מושג זה. לפיכך כל ניסיון להשוות, למשל בין תמונת המצב הנוכחית ל"**דיפלומטיית הפינג פונג**" – מפגשי הספורט בין נבחרות הפינג פונג של ארצות הברית וסין בראשית שנות ה־70, שסללו הדרך לביקור של הנשיא ניקסון בסין ב־1972 לאחר שנות נתק ארוכות וכינון יחסים דיפלומטיים לקראת סוף שנות ה־70 – יהיה שלא במקומו.

קול אינדונזי חריג מכיוון לא צפוי, כחומר למחשבה בנושא קשרים בין אנשים

ואולי למרות הכול, כדאי לתת את הדעת למאמר שפרסם בראשית 2020 הדיפלומט ואיש משרד החוץ האינדונזי המתמחה בסוגיות הקשורות לסכסוך הישראלי-פלסטיני, ארי אפריאנטו, חרף ההדגשה כי הדעות המובעות הן על דעתו הוא בלבד. המאמר פורסם בעיתון אינדונזי נחשב בשפה האנגלית, Jakarta Globe, תחת הכותרת: **How Indonesia Can Help Promote Dialogues Between Ordinary Israelis and Palestinians**. בפתח דבריו טוען הכותב שצעדי ישראל מורים על כך שהשלום ב"פלסטין" אינו קרוב. לדבריו, אינדונזיה צריכה לפיכך לבחון אופציות נוספות לקידום תהליך שלום במזרח התיכון. אחת האופציות היא קידום דיאלוגים מחוץ למרכזי הכוח. לטענתו, היעדרם של אלה ביחסי ישראלים-פלסטינים החמיר את העימות ואת הקושי

לאקדמיה בישראל. יכולים לתרום גם גופים שעניינם קידום דיאלוג והבנה בין־דתית – נושא המצוי במרכז תשומת הלב של מעגלים רחבים בזרם האסלאמי המרכזי והמתון באינדונזיה. כך גם אפשר להסתייע בגופים בישראל שכבר הוכיחו מידה של מעורבות בנושא כמו **מרכז ישראל-אסיה (IAC)**, המבקש לקדם קשרים בין אנשים בישראל ובמדינות אסיה, לרבות **תוכנית עכשווית המכוונת להפגיש בין גורמים מתאימים מהחברה הישראלית ומהחברה האינדונזית למען שיתוף פעולה, בחיפוש פתרונות למגוון סוגיות מאתגרות כמו בריאות, ביטחון תזונתי וחינוך; כך גם יוזכרו לשכת המסחר ישראל-אינדונזיה, הפועלת כתת־לשכה של לשכת המסחר ישראל-אסיה, וכן המועצה הישראלית ליחסי חוץ (ICFR), הפועלת בחסות הקונגרס היהודי העולמי.**

עידודם והרחבתם של קשרים בין אנשים בין ישראל לאינדונזיה הם אינטרס ישראלי.

כמו כן ניתן להוסיף יוזמות לעידוד תקשורת ברשתות החברתיות במטרה להגיע לציבור רחב של צעירים אינדונזים, שהם צרכנים מובהקים של תקשורת כזאת. מכלול הפעילויות עשוי להנמיך במידה מסוימת את חומות הזרות שבין החברה הישראלית לזו האינדונזית, למתן דימוי שלילי של ישראל בעיני חלקים רחבים בציבור האינדונזי. עם זאת, באשר לעמדת אינדונזיה בשאלת כינון קשרים דיפלומטיים עם ישראל, הרי מידת היכולת של קשרים בין אנשים לרכך עמדה זו תהיה כנראה מוגבלת למדי, כל עוד לא תחול תזוזה של ממש לקידום פתרון מדיני לסכסוך הישראלי-פלסטיני.

ד"ר ג'ורא אלירז הוא עמית נלווה במכון טרומן באוניברסיטה העברית ועמית מחקר במכון למדיניות נגד טרור במרכז הבינתחומי בהרצליה, וכן בפורום לחשיבה אזורית. תחומי התמחות מרכזיים: אינדונזיה ומלזיה, בדגש על הציר פוליטיקה-חברה-דת-תרבות וכן אסלאם רדיקלי והזיקה בין דרום-מזרח אסיה למזרח התיכון. מחברם של הספרים: *Islam in Indonesia: Modernism, Radicalism and the Middle East Dimension; The Intellectual Discourse of Interwar Egypt: Globalization of Ideas Amidst Winds of Change*, וכן מחבר המונוגרפיה *Islam and Polity in Indonesia: An Intriguing Case Study* eliraz-g@bezeqint.net

הדבר יתנהל כהלכה, אינדונזיה תניח בסיס לתפקיד חשוב יותר עבורה בקידום תהליך שלום במזרח התיכון.

סיכום

מאמרו של איש משרד החוץ האינדונזי נכתב כאמור זמן לא רב טרם נרמול היחסים בין ישראל למספר מדינות ערביות, בשלהי תקופת נשיאותו של הנשיא האמריקאי טראמפ. אפשר כי התפתחות זו מחזקת טיעוניו של הכותב האינדונזי, אך כי המדינה האינדונזית ממשיכה להתבצר מאחורי עמדה בלתי מתפשרת שלא ניכר בה כל שינוי, בנושא כינון יחסים דיפלומטיים עם ישראל. עם זאת כדאי לתת הדעת על הסיפא בדברי הכותב, שבו הוא רומז **לשאיפה הגלויה של אינדונזיה לתפקיד חשוב יותר ביישוב סכסוכים באזורנו, בדגש על הסכסוך הישראלי-פלסטיני**, יוטעם כי שאיפה זו ניזונה מהתקווה כי הורדת רמת האלימות באזורנו תצמצם עוצמת גלי הדף בדמות קיצוניות דתית לכיוונה ותשפר את מעמדה הבינלאומי.

נראה כי אכן קיימת באינדונזיה מידה מסוימת של הבנה כי בהיעדר קשרים דיפלומטיים עם ישראל יקשה עליה לתת מענה ליומרה למלא תפקיד חשוב בקידום פתרון לסכסוך הישראלי-פלסטיני. לכן, במצב הנוכחי ייתכן שקיימת גם מידה של הבנה באינדונזיה כי המעט שאפשר וכדאי לעשות הוא קשרים בין אנשים, אך שגם קשרים כאלה בהיקף רחב יותר עשויים לעורר תגובת נגד בקרב הרוב המוסלמי, ודאי בקרב מעגלי האסלאם הפוליטי.

לסיכום, עידודם והרחבתם של קשרים בין אנשים בין ישראל לאינדונזיה הם אינטרס ישראלי. זאת בייחוד במציאות של היעדר יחסים דיפלומטיים בין שתי המדינות, זרותו הכמעט מוחלטת של הנרטיב הישראלי בחברה האינדונזית ובה בעת דימוי שלילי למדי של ישראל, בפרט על רקע הסכסוך הישראלי-פלסטיני. מאמץ בנושא כדאי שיתמקד בפנייה למשכילים מוסלמים אינדונזים, בעיקר אלה שהם בבחינת מעצבי דעת קהל כמו אנשי אקדמיה, עיתונות, דת וחינוך.

לצורך קידום הנושא מהצד הישראלי אפשר לרתום למאמץ מגוון מערכות ארגוניות, מוסדות וכן ארגונים לא-ממשלתיים (NGO), למשל מוסדות להשכלה גבוהה ומכוני מחקר אקדמיים שהפוטנציאל הטמון בהם רב ובתמונה כוללת רחוק ממיצוי, מה גם שקיימת לא מעט סקרנות בקרב אנשי אקדמיה באינדונזיה באשר



אתיופיה מתפרקת? שנה לפרוץ המלחמה בתיגראי: משמעות לאזור ולישראל

הבטום מהרי

האוניברסיטה העברית בירושלים

אשר לובוצקי

אוניברסיטת אינדיאנה

מזה כשנה מתחוללת בחבל תיגראי האתיופית מלחמת אזרחים עקובה מדם בין הצבא האתיופית הפדרלי ובעלי בריתו לבין מפלגת ה-TPLF (החזית העממית לשחרור תיגראי). שני הצדדים – ובפרט הצבא האתיופית – מואשמים בביצוע פשעי מלחמה ורצח עם. לכוחות המורדים הישגים אופרטיביים משמעותיים בחודשים האחרונים, המעוררים ספק באשר ליכולתו של הממשל הפדרלי לבסס את מרותו על שטח המדינה ולהתמודד עם איומים בדלניים אחרים, ואף ייתכן שהם מסכנים את שרידותה הפוליטית של צמרת השלטון האתיופית. במקביל, חוסר היציבות והאלימות זולגים מעבר למרחב הלחימה המקומי, מערבים מדינות נוספות באזור ומאיימים על המרחב הנפיש. ברמה המדינית, הסכסוך הביא להתרחקותה של אתיופיה מוויכוחי סנקציות על המדינה – ולהתקרבות למוסקבה, לבייג'ינג, לאנקרה וייתכן אף לטהראן. ישראל וכן מדינות המפרץ מצויות אפוא בדילמה לגבי ההתייחסות לאירועים באתיופיה, בייחוד נוכח קרבתן ארוכת השנים לאדיס אבבה. מטרת מאמר זה היא לסקור את המשמעות הגיאופוליטיות של ההתפתחויות באתיופיה, לנתח את שיקולי השחקנים השונים ולבסוף לספק המלצה אסטרטגית לגבי ההתנהלות הישראלית בנושא.

מילות מפתח: אתיופיה, תיגראי, מצרים, ארצות הברית, הים האדום

עיקרי ההתפתחויות

שורה של התנגשויות צבאיות בחבל תיגראי בנובמבר 2020 הובילו לפרוץ מלחמת אזרחים עקובה מדם בין הצבא האתיופי הפדרלי ובעלי בריתו – בעיקר צבא אריתריאה והמיליציה האמהרית – לבין ה-TPLF, מפלגת השלטון בחבל תיגראי. מדובר במאבק בין אליטות שונות על הדומיננטיות באתיופיה, אשר במידה רבה מתבסס גם על חלוקות אתניות פנימיות. מאז תחילת שנות ה-90 ועד 2018, ה-TPLF הייתה המפלגה הדומיננטית במבנה הפוליטי של אתיופיה הפדרלית וראשיה איישו את הצמרת השלטונית במדינה. המפלגה ייצגה את חבל תיגראי, אשר אוכלוסייתו היוותה מיעוט של כשישה אחוזים בלבד מכלל אוכלוסיית אתיופיה. מסיבה זו כוחה של ה-TPLF נחשב בלתי פרופורציונלי בעיני אתיופים רבים, לרבות בעלי בריתה לשעבר – שייצגו חבלים אחרים, לפעמים גדולים בהרבה – בקואליציית השלטון.

בשנת 2018 נבחר אבי אחמד בן קבוצת האורומו לראשות ממשלת אתיופיה והביא עימו רצון לבצע שינויים מרחיקי לכת במאזן הכוחות במדינה. אבי שאף לחזק את הריכוזיות של השלטון המרכזי באתיופיה ולהחליש את מוקדי הכוח של המפלגה התיגרינית בפדרציה. עלייתו של אבי בישרה בפועל על קץ הדומיננטיות של ה-TPLF בתוך הממשל הפדרלי האתיופי, לראשונה מזה כשלושה עשורים. בראיית אבי, הנהגת ה-TPLF נחשבה למוקד ההתנגדות העיקרי והעוצמתי ביותר לרפורמות השלטוניות המקיפות שהוא קיווה להעביר במדינה לחיזוק משטרו. מבחינת ה-TPLF, שלטונו של אבי בישר לא רק על צמצום כוחה של המפלגה בתוך המערכת האתיופית אלא גם על איום אפשרי על המבנה הפדרטיבי-אתני של המדינה, שמעניק לקבוצות האתניות השונות אוטונומיה נרחבת – דבר שהיה מפחית עוד יותר את משקלו של המיעוט התיגריני במדינה.

לפני כשנה הסלימו מאבקי הכוח הללו לכדי מלחמה בקנה מידה רחב ומיליציות על בסיס אתני – כמו גם צבא אריתריאה – הצטרפו ללחימה לצד הצבא האתיופי. המלחמה התארכה וכוחות המורדים זכו ללא מעט הצלחות אופרטיביות, לרבות פלישה לעומק מחוזות אמהרה ועפאר, המצויים בצפון-מרכז המדינה וגובלים בתיגראי, כיבוש העיר ההיסטורית לליבלה במהלך הקיץ האחרון, והם אף הגיעו לפאתי הבירה אדיס אבבה בסוף אוקטובר, בעוד המצב ההומניטרי במרחבי הלחימה הידרדר. בשולי המלחמה התפתחו גם חיכוכים צבאיים בין אתיופיה לסודאן באזור אלפשקה (Al Fushqa) השנוי במחלוקת בין המדינות.

מועָרָךְ כי עשרות אלפים נהרגו עד כה במעשי האיבה בתיגראי, אלפי נשים נאנסו ומיליונים נעקרו מבתייהם.

רטוריקה של דמוניזציה ואף קריאות מרומזות יותר או פחות לרצח עם של התיגרינים נשמעו מטעם מנהיגים אתיופים אחדים. הקהילה היהודית בתיגראי, המונה ככל הנראה כמה אלפי אנשים, **נקלעה** גם היא למצוקה בצל הלחימה. למרות הגבלת הגישה לעיתונאים על ידי ממשלת אתיופיה, סיפורי זוועות מהמחוז **החלו לזרום** ביתר שאת לתקשורת העולמית בחודשים האחרונים. במקביל, ניכר היה כי אתיופיה מונעת הגעת סיוע הומניטרי – לרבות אמריקאי – לאזורי הקרבות. הדבר גרם להגברת הלחץ הבינלאומי על אתיופיה, הגם שהאחרונה עדיין זוכה לגיבוי סיני ורוסי, וכן לתמיכת מרבית מדינות אפריקה. גם מפלגת ה-TPLF **מואשמת** במעשי טבח ופשעים אחרים, חלקם בתגובה לאלימות האתיופית.

שורה של התנגשויות צבאיות בחבל תיגראי בנובמבר 2020 הובילו לפרוץ מלחמת אזרחים עקובה מדם בין הצבא האתיופי הפדרלי ובעלי בריתו – בעיקר צבא אריתריאה והמיליציה האמהרית – לבין ה-TPLF, מפלגת השלטון בחבל תיגראי.

במסגרת "מלחמת הנרטיבים" שהתפתחה בין הצדדים על אודות המלחמה, אבי וממשלתו מתייגים את ה-TPLF כארגון טרור שמונהג על ידי אליטה רודנית המסרבת להתיישר לפי רוח הדמוקרטיזציה של הממשל החדש באדיס אבבה, ואילו התיגרינים **טוענים** כי הם לוחמים נגד רודנותו ושגעון הגדלות של אבי ונגד כוונתו לחתור נגד עקרונות היסוד של המדינה האתיופית כפי שהתקיימו בעשורים האחרונים.

מול החזיתות השונות ונוכח "השמיכה הקצרה" שמספק הצבא הפדרלי ויכולתו המוגבלת, ממשלת אתיופיה הגבירה את הסתמכותה הפוליטית והצבאית על בני הקבוצה האמהרית (כ-28 אחוזים מאוכלוסיית המדינה), לרבות שימוש צבאי במיליציות אמהריות. ההישגים האופרטיביים האחרונים של כוחות המורדים מעוררים ספק כבד באשר ליכולת האתיופית לשקם את משילותה על כלל שטחה, ובמקביל **מעודדים** קבוצות אתניות אחרות ומפלגות בדלניות – בראשן הצבא לשחרור אורומו (OLA) שהצטרף למתקפת המורדים על הבירה אדיס – לקרוא תיגר על השלטון המרכזי באדיס אבבה, ובכך להעמיד את עתיד קיומה של הפדרציה האתיופית בסכנה מוחשית.

המלחמה באתיופיה וקרן אפריקה

מול האתגר הגובר מבית, ראש ממשלת אתיופיה מנסה לגייס סיוע של מדינות זרות לטיפול במשבר. אריתריאה,

נראה כי ממשלת אבי זוכה לתמיכה רחבה באפריקה. משרדי האיחוד האפריקאי שוכנים באדיס אבבה, והארגון מביע תמיכה עקרונית באתיופיה אך באחרונה מנסה ליזום **שיחות** להפסקת הלחימה בין הצדדים. יתר שכנותיה האפריקאיות של אתיופיה (פרט לסודאן) – חלקן מדינות הקרובות מאוד גם לישראל כגון **קניה** – תומכות גם הן בממשלה באדיס, ונוכחות רחבה של מנהיגים אפריקאים נרשמה בהשבעתו של אבי לקדנציה נוספת באוקטובר 2021.

המלחמה באתיופיה והמזרח התיכון

למלחמה זיקות והשפעה גם על מערך הבריתות המזרח-תיכוני, ובמוקד הידוק יחסי אתיופיה-טורקיה. אבי ביקר באוגוסט באנקרה והכריז כי "אתיופיה לעולם לא תשכח את הסיוע שהעם הטורקי והממשלה הטורקית הושיטו לנו בזמן קריטי זה". בביקור נחתמו מספר הסכמים (לרבות הסכם צבאי) וטורקיה הביעה תמיכה בשלמות אתיופיה והציעה לתווך במתיחות בין אדיס אבבה וחי'רטום. דיווחים לא מאומתים טענו לפני מספר חודשים שטורקיה גם **סיפקה** כעשרה מל"טים לצבא האתיופי. ההתקרבות באה כחלק מהאסטרטגיה הטורקית להעמקת מעורבותה באפריקה (ובפרט בקרן אפריקה), וכן מכיוון שלאנקרה השקעות רבות במדינה (היא המשקיעה השנייה בגודלה באתיופיה לאחר סין, ואתיופיה היא יעד ההשקעות הטורקי הגדול באפריקה), ולכן יש לה **עניין** משמעותי ביציבותה של ממשלת אדיס אבבה.

הברית המתחזקת עם טורקיה באה גם על רקע המתיחות הממושכת בין אתיופיה למצרים, אחת מיריבותיה העיקריות של אנקרה באזור. מצרים מצויה **במחלוקת עיקשת** עם אדיס אבבה בנוגע לסכר התחייה, וההתקרבות המסתמנת בין אדיס לאנקרה היא התפתחות שלילית במיוחד, בראייתה. בשנים האחרונות הועלו טענות – **שהוכחו** בקהיר – על עניין מצרי בהתססת מורדים בתוך אתיופיה כדי לעכב או לסכל את פרויקט הסכר, כך שיתכן לכאורה כי מלחמת האזרחים הנוכחית בתיגראי **לא מהווה** מבחינת קהיר התפתחות שלילית בהכרח. דבר זה הומחש **בטענות** אתיופיה שה-TPLF ניסה לתקוף את אתר בניית הסכר, וכי הארגון זוכה **לתמיכת מצרים וסודאן** במאמציו אלו. עם זאת, נדמה כי המשבר הפנימי באתיופיה מגיע **מאחור** **מדי** מבחינת מצרים, שכן הסכר האתיופי כבר בנוי ברובו ועיקר המחלוקת היא סביב קצב מילוי. האתיופים מגלים **נחישות** בכוונתם להביא את הסכר לפעילות מלאה, ונדמה כי ההקצנה במצב הפנימי דווקא דוחקת באבי להשלים את הפרויקט – כהישג מרשים לכאורה של

שעד לא מזמן נחשבה ליריבה מרה של אתיופיה, הפכה אולי לבעלת בריתה המרכזית בלחימה נגד המורדים התיגרינים. שליט המדינה אסיאס אפואורקי חתם על הסכם שלום היסטורי עם אבי בשנת 2019, והוא רואה במורדים התיגרינים איום אפשרי גם על שטחו: רוב אוכלוסיית אריתריאה היא תיגרינית, והתנועה הלאומית התיגרינית **מאיימת** על רודנותו של אפואורקי. בימי דומיננטיות ה-TPLF באתיופיה (לפני עליית אבי ב-2018), אתיופיה ואריתריאה היו במצב מלחמה מתמשך ואפואורקי **מעוניין** בהחלשת המפלגה.

הברית המתחזקת עם טורקיה באה גם על רקע המתיחות הממושכת בין אתיופיה למצרים, אחת מיריבותיה העיקריות של אנקרה באזור.

על רקע זה הצטרפה אריתריאה ללחימה לצד הצבא הפדרלי האתיופי כבר בשלבי המלחמה הראשונים, הציבה כוחות לוחמים בתיגראי ואף באמהרה, וכוחותיה **השתתפו** בחלק ממעשי הזוועה שבוצעו באוכלוסייה האזרחית. כתוצאה מכך, ההתפתחויות באתיופיה **מעלות את מעמדו האזורי** של המשטר האריתריאי. המדינה הקטנה והמצורעת בעיני העולם מבליטה את יציבות משטרה ואת כוחה הצבאי: אתיופיה, אחת המעצמות הצבאיות הגדולות במרחב, נדרשת לסיוע מצד אריתריאה הקטנה (אוכלוסייתה שווה לכשלושה אחוזים מאוכלוסיית אתיופיה). אבי, אם שלטונו ישרוד במלחמה, יהיה בעל חוב גדול לאפואורקי.

ההתפתחויות באתיופיה משפיעות גם על סודאן. עשרות אלפי פליטים לכל הפחות ברחו לשטחה מאזורי הקרבות. חי'רטום אף ניצלה את **ההזדמנות** להדק את אחיזתה באזור אלפסקה הפורה, הגובל בתיגראי, אשר השליטה בו מצויה במחלוקת ארוכת שנים בין שתי המדינות. כך, בדצמבר 2020 השתלט צבא סודאן על נקודות מפתח באזור ותקף איכרים אמהרים – פעולות שהובילו **להתנגשויות** צבאיות במרחב וגרמו לעשרות הרוגים ואלפי עקורים. אתיופיה גם האשימה את סודאן בסיוע למורדים בתיגראי – האשמה שחי'רטום **דחתה** והאשימה מצידה את אתיופיה במאמצים להתסיס את הזירה הפנימית בסודאן. ברקע לכך גם סכסוך בין המדינות על בנייתו של סכר התחייה האתיופי, אשר סודאן רואה בו איום אסטרטגי על זרימת מי הנילוס לשטחה, והתקרבות סודאנית בשנתיים האחרונות לעמדה המצרית הניצית יותר, הדורשת הסכמה והדרגתיות במילוי של הסכר.

אתיופיה היא גם מקבלת הסיוע האמריקאי **הגדולה ביותר** באפריקה שמדורם לסהרה (כמיליארד דולרים בשנת 2020). מצד שני, בשל הדיווחים על פשעי מלחמה אתיופיים, ארגוני זכויות אדם וגופים אחרים המקורבים לבית הלבן **דוחקים** בווינגטון להפעיל לחץ על אתיופיה להפסקת הלחימה, לרבות הפסקת סיוע כלכלי והטלת **סנקציות** אחרות.

באביב 2021 הגבירה ארצות הברית את הקריאה להפסקת מעשי האיבה במרחב, ומזכיר המדינה האמריקאי בלינקן אף דרש חקירה בנוגע לחשדות לטיהור אתני בתיגראי. באוגוסט האחרון שלח ממשל בידן את סמנת'ה פאוור (ראש USAID המספקת סיוע כלכלי לאתיופיה) לאזור, במטרה להעריך את המצב ההומניטרי ולבוא בדברים עם ההנהגה האתיופית. הביקור הסתיים **במבוכה** לאחר שראש הממשלה אבי סירב לפגוש אותה. זמן קצר לאחר מכן, אבי (שנפגש באותו הזמן עם ארדואן באנקרה) גם **נמנע** מפגישה עם השליח המיוחד של הבית הלבן לקרן אפריקה שביקר באתיופיה, ג'פרי פלטמן. במקביל, הממשל האמריקאי אומנם הביע תמיכה רפה בשימור אחדותה של אתיופיה וכן גינה את פלישת המורדים לחבל אמהרה ועפאר, אך גם **האשים** את המשטר באדיס במניעת מעבר סיוע הומניטרי לתיגראי ובאחריות העיקרית למשבר כולו. בספטמבר הצהיר ממשל בידן על מתן אישור להטלת שורה של **סנקציות אישיות** על גורמים שארצות הברית רואה בהם אחראים לאלימות במלחמה, רובם מממשלת אתיופיה ואריתריאה, ומחלקת ההגנה האמריקאית **מתכוונת** להוסיף את אתיופיה ואריתריאה לרשימת המדינות שיש להגביל את היצוא הביטחוני אליהן.

בתגובה למהלכים האמריקאיים מיהר אבי להביע את אכזבתו ממדיניותה של ווינגטון ולמסגר את הנרטיב של המלחמה בתיגראי בהקבלה ל"מלחמה בטרור" האמריקאית מאז תחילת שנות ה-2000. **במכתב פתוח** לביידן טען אבי כי ה-TPLF הוא ארגון טרור שבמשך עשורים אחדים הטיל מורא על תושבי אתיופיה (לרבות בתמיכה אמריקאית). לדבריו, ממשלת אתיופיה הנוכחית בניצוחו היא זו הלוחמת למען הדמוקרטיה במדינה, ולא ההיפך. אתיופיה מצפה, כך טען, שכפי שהיא מסייעת לאמריקאים להיאבק באל-שבאב בסומליה, כך ווינגטון צריכה לגבות את מלחמתה בתיגראי.

רוסיה וסין זיהו את המתיחות בין אדיס אבבה ווינגטון ונראה שהן פועלות להעצים אותה ולהגביר את השפעתן באתיופיה. ביולי האחרון **חתמו** רוסיה ואתיופיה על הסכם שיתוף פעולה צבאי, שמצטרף ל**צעדים אחרים** שרוסיה עושה ביבשת לדחיקת רגליהן של מדינות המערב מהיבשת. סין מצידה **גינתה** את

משטרו – תוך נכונות להגעה לחיכוך גובר עם כוחות חיצוניים עוינים כגון מצרים או סודאן.

מדינות המפרץ (ובמידת מה גם ישראל) מצויות בעמדה מורכבת יותר. מצד אחד, המשטר באדיס אבבה הוא בעל ברית שלהן. מצד שני, אין להן הסתייגות אידיאולוגית מהותית מהמורדים התיגרינים, ובמצב של ניצחון תיגריני ותרחיש של הדחת אבי, אינן רוצות להיפגע מזיהוי עמוק מידי עם משטרו. נוסף על כך, הן מביאות בחשבון גם את הגישה האמריקאית (הגם שאינן מחויבות לה), הביקורתית כלפי התנהלות אתיופיה, ומביטות בחשש על ההתקרבות האתיופית-טורקית ואתיופית-רוסית. נראה כי בינתיים הן פועלות בפרופיל נמוך ביחס למשבר ומנסות להתחמק ממעורבות ישירה בו: מחד גיסא, מנסות לשמור על יחסים טובים עם אדיס אבבה (וייתכן כי איחוד האמירויות אף **מספקת** לאתיופיה ציוד צבאי בחודשיים האחרונים), אך מאידך גיסא הן נמנעות מפעלתנות מדינית בנושא. חלקן, בייחוד איחוד האמירויות, עשויות לשאוף לשמש מתווכות בין הצדדים, במטרה לצמצם דריסת רגל טורקית/איראנית במרחב לעומת זאת, איראן יכולה למצוא הזדמנויות בהתפתחויות במדינה. מעמדה של איראן בקרן אפריקה **נפגע במידה משמעותית** בשנים האחרונות, בייחוד עם התרחקותה של בעלת בריתה הקרובה לשעבר, סודאן, מאז 2015, ועם התחזקות ההשפעה המצרית במרחב. מרחב קרן אפריקה חשוב לאיראן, ולו בשל קרבתו לזירת הלחימה בתימן והיותו "החצר האחורית" של ערב הסעודית. נשיא איראן החדש ראסי העניק בסמוך להשבעתו משנה תוקף למקומה של **אפריקה** במדיניות החוץ שממשלו מתכוון ליישם, וטהראן **הבהירה** כי לאתיופיה חשיבות מיוחדת בראייתה. בעת הנוכחית, אתיופיה עצמה היא המדינה הפתוחה ביותר כלפי איראן בקרן אפריקה, ובירתה אדיס אבבה היא מקום מושב השגרירות האיראנית היחידה במרחב זה. על פי הערכות מסוימות, ייתכן כי איראן כבר מעורבת בלחימה במדינה: אנליסטים **חוששים** כי אתיופיה עושה שימוש במל"ט מתוצרת איראן (Mohajer-6), אולי אף למטרות תקיפה, ונרשמו מספר **טיסות חשודות** בין טהראן לאדיס אבבה (בין השאר של חברות תעופה המזוהות עם משמרות המהפכה האיראניים).

המלחמה באתיופיה והמעצמות

המשבר באתיופיה העמיד את ממשל בידן במבוכה. מצד אחד, אתיופיה היא בעלת ברית אמריקאית חשובה באזור, וצבאה נחשב לאחד החזקים באפריקה ושותף למאמצי המלחמה בטרור בקרן אפריקה, בפרט בסומליה (שם הוא גם פרוס להתמודדות עם האיום של אל-שבאב).

עלולות להביא לחוסר יציבות בסמיכות לגזרת הים האדום, שעלולה בתורה להשפיע גם על אינטרסים ישראלים ולעודד התחזקות של כוחות עוינים לישראל, כגון איראן או קבוצות ג'אהד עולמי.

מנגד, המפלגה התיגרינית המורדת TPLF גם קיימה קשרים קרובים עם ישראל בעידן שבו היא הייתה הדומיננטית במערכת הפוליטית האתיופית (עד 2018). יתר על כן, ההתקרבות האתיופית הנוכחית לטורקיה ורוסיה (וייתכן אף לאיראן), ובמקביל המתיחות הגוברת בין אדיס אבבה לבין ארצות הברית ומצרים, בעלות ברית קרובות של ישראל, היא התפתחות שלילית עבור ירושלים. מעל לכול, פשעי המלחמה המיוחסים לצבא האתיופי מציבים דילמה מוסרית כבדה ביחס לשיתוף פעולה — בייחוד ביטחוני — עם המדינה, וכן חשש לגורלה של קהילת יהודי תיגראי.

ישראל עשויה להידרש להביע עמדה ביחס לסכסוך או להתערב בו באופן כזה או אחר. זה עשוי לקרות בין השאר בעקבות בקשה מצד אחת מבעלות בריתה: אתיופיה, מצרים, איחוד האמירויות או ארצות הברית, או כתוצאה מהסלמה עתידית נוספת במהלך האירועים. כך, ישראל עשויה להתמודד עם צורך בקבלת החלטות מדיניות בנושא כתוצאה מדרישה לביטוי תמיכה בממשלת אתיופיה — בין הצהרתית או בין דרך סיוע פרקטי — או מדרישה (אמריקאית או מצרית) להימנעות מתמיכה כזאת. לחלופין, ייתכן כי יעלה רצון לערב את ישראל ביוזמות תיווך בסכסוך, או להבדיל, צורך אופרטיבי בפעילות נקודתית להגנה על אינטרסים ספציפיים במרחב, במקרה של הסלמה בסכסוך.

מול סיכונים אלו והאינטרסים הסותרים של הכוחות השונים במרחב, ישראל נדרשת לאמץ עמדה זהירה בכל הקשור למלחמת האזרחים האתיופית. עליה לשמור על יחסים קורקטיים עם המשטר באדיס אבבה אך להימנע מתמיכה ביטחונית בצבא אתיופיה, העלולה לסבך את ישראל הן בזיקה לפשעי מלחמה והן בחיכוך עם וושינגטון, קהיר ואף ח'רטום (עם האחרונה ישראל שואפת לקדם את הנורמליזציה התקועה בין המדינות).

בה בעת, התזוזה המסתמנת של אתיופיה לכיוונו של גורמים שליליים או בעייתיים עבור ישראל (החל מאיראן, דרך טורקיה ועד רוסיה) עשויה להתמתן נוכח פעולה אזורית אלטרנטיבית בהובלת מדינות המפרץ, אשר בעת הנוכחית מעורבות רק באופן מוגבל ביותר בסוגיה. ישראל יכולה אפוא לעודד את מדינות המפרץ, בעלות המנופים הכלכליים והמדיניים על אדיס אבבה, ליצור אלטרנטיבה — שאינה טורקית או איראנית — לסיום הסכסוך במדינה. בכל מקרה, על ישראל לשאוף לתיאום ולשיתוף פעולה מרבי בנושא עם איחוד האמירויות, שהיא

הכוונה האמריקאית להטיל סנקציות על גורמים אתיופיים הקשורים לחימה, והביעה ביטחון כי הצדדים באתיופיה ידעו לפתור בעצמם את המחלוקות הפנימיות ביניהם. סין עצמה מושקעת באופן נרחב באתיופיה (שהיא בעלת חוב משמעותי לבייג'ינג), והצבא האתיופי **מסתמך** על אמצעי לחימה סיניים בלחימתו במורדים. המחלוקות בין המערב למעצמות הלא-מערביות התבטאו גם בדיונים במועצת הביטחון של האו"ם, שבה אתיופיה זוכה לביקורת מערבית על אחריותה למצב בתיגראי. לעומת זאת, רוסיה וסין (וכן הודו) **גיבו** את המשטר באדיס אבבה וגינו את המורדים — עמדה שאתיופיה **ביטאה** שביעות רצון ממנה.

התפרקות או היחלשות ניכרת של המדינה האתיופית עלולות להביא לחוסר יציבות בסמיכות לגזרת הים האדום, שעלולה בתורה להשפיע גם על אינטרסים ישראלים ולעודד התחזקות של כוחות עוינים לישראל.

סיכום ומשמעויות

המלחמה באתיופיה היא סכסוך טרגי, מורכב ומתמשך המבטא מאבקי כוח ארוכי שנים, מערב יריבויות לאומיות ואתניות וזולג בהדרגה למעגלים נוספים. בכך המלחמה מאיימת לערער את היציבות באזור קרן אפריקה — בין המרחבים **הנפוצים והאלימים** באפריקה — אף בשנים הבאות.

מבחינה גיאופוליטית, המלחמה משקפת ביתר שאת את כוחה המוגבל של ההשפעה האמריקאית על אדיס אבבה (ואולי בכלל בקרן אפריקה ובמזרח התיכון), הן מתוקף חוסר האונים של וושינגטון בריסון האלימות והן מתוקף ההתקרבות של אתיופיה לרוסיה וטורקיה, שאירעה בצילו של הסכסוך. השלכות הסכסוך הביאו להתרחקות בין אתיופיה למערב, ולארצות הברית בפרט, ולהתחזקות יחסיה עם מדינות אוטוריטריות שהן לעומתיות לארצות הברית. מדובר אפוא בהתפתחויות שליליות עבור וושינגטון, הפוגעות גם במעמד האמריקאי באזור — מעמד שבלאו הכי ספג פגיעה משמעותית באחרונה, על רקע אירועי אפגניסטן.

עבור ישראל הסכסוך מעלה דילמה כבדת משקל. מצד אחד, ישראל מצויה ביחסים טובים עם משטר אבי באדיס אבבה (אבי ביקר בישראל ב־2019 וקיים **שיחת טלפון לבבית** עם ראש הממשלה בנט באוגוסט האחרון). ישראל מעוניינת באתיופיה חזקה ומאוחדת כבסיס של יציבות אזורית וככוח הלוחם בטרור (השיעי והסוני); וכן כלקוח ביטחוני ואזרחי פוטנציאלי. במסגרת זו, התפרקות או היחלשות ניכרת של המדינה האתיופית

הדה־קולוניזציה בדרומה של אפריקה. נוסף על כך הוא מפרסם מעת לעת מאמרים על יחסי ישראל-אפריקה בכתבי עת אקטואליים דוגמת 'הזירה', 'אפריקה' ו'עדן אסטרטגי'.
aslubo@iu.edu

הבטום מהרי הוא דוקטורנט במחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה באוניברסיטה העברית בירושלים. הוא חוקר את הדרכים שבהן אריתריאים גולים מעורבים בקידום זכויות אדם, צדק ודמוקרטיזציה במולדתם. נוסף על כך הוא מפרסם בתדירות בבימות מגוונות, דוגמת The Jerusalem Post ו-Jerusalem Center for Public Affairs, על סוגיות אקטואליות באפריקה. habtomehari@gmail.com

המדינה בעלת האינטרסים הדומים ביותר לישראל בהקשר זה, ובייחוד בכל הקשור לבלימת איראן במרחב. על ישראל גם להיות מוכנה לכך שהמצב ההומניטרי המידרדר במרחבי הלחימה יקרין על הקשרים שיהיו בעלי זיקה קרובה יותר לאינטרסים ישראלים, בין דרך גלי פליטים או צורך להתערב במהירות להבטחת שלום הקהילה היהודית שנותרה באתיופיה.

אשר לובוצקי הוא דוקטורנט במחלקה להיסטוריה של אוניברסיטת אינדיאנה בארצות הברית. הוא כותב על יחסי ישראל-אפריקה מזוויות היסטוריות ואקטואליות. עבודת הדוקטור שלו מתמקדת במעורבות הישראלית בתהליך



הפיקוח הפרלמנטרי על מערכת הביטחון ועל מדיניות הביטחון בפרספקטיבה של שש שנות ניסיון של פרלמנטר פעיל

עפר שלח

המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS)

ועדת החוץ והביטחון היא ייחודית בין ועדות הכנסת, הן בתחומי עיסוקה והן בדרכי פעולתה. ואולם בחינה של עבודתה של הוועדה בפועל, מזווית הראייה של מי ששימש בה בתפקידים בכירים, מעלה ליקויים מבניים ותפיסתיים שבגינם היא אינה מממשת בצורה המיטבית את ייעודה – פיקוח על מדיניות החוץ וגופי הביטחון של ישראל. כשל זה חמור שבעתיים לנוכח חולשת הפיקוח הממשלתי והאזרחי על מערכות הביטחון. בצד ניתוח של חולשות אלה, המאמר מציג הצעות מעשיות לפתרון ולחיזוק גוף הפיקוח החיוני.

מילות מפתח: ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, צה"ל, המוסד, השב"כ, משרד החוץ, הפיקוח האזרחי על מערכת הביטחון, תקציב הביטחון

מבוא

בשנים 2013-2019 כיהנתי כחבר ועדת החוץ והביטחון של הכנסת (ועחו"ב, בקיצור השגור במשכן). הייתי חבר ברבות מוועדות המשנה שלה, ובהן ועדת המשנה למודיעין, שירותים חשאיים ושבויים ונעדרים (שו"ן). כל אותה תקופה עמדתי בראש ועדת המשנה לתפיסת הביטחון ובניין הכוח, אחת מוועדות המשנה הפעילות ביותר, והייתי גם חבר בוועדה המשותפת לוועחו"ב ולוועדת הכספים העוסקת בתקציב הביטחון, ובוועדות המשנה שלה העוסקות בתקציב השב"כ והמוסד והוועדה לאנרגיה אטומית.

בראיה השוואתית, אלה היו שנים שבהן הוועדה – רוב הזמן בראשות ח"כ אבי דיכטר – הייתה פעילה במיוחד, בפרופיל ציבורי גבוה יחסית. מן הפרספקטיבה הזאת אפשר לנתח כיצד הוועדה אכן ממלאת את תפקידה, המוגדר בתקנון הכנסת כפיקוח על "מדיניות החוץ של המדינה, כוחותיה המזוינים וביטחונה" (תקנון הכנסת, עמ' 125).

זו הזווית שממנה נכתב מאמר זה. מטרתו היא להביא תמונה מבפנים לגבי יכולותיה ומגבלותיה של ועחו"ב, שהיא הגוף האמון על הפיקוח הפרלמנטרי על מערכת הביטחון, ולהציע דרכים שבהן היא עשויה לשפר את תפקודה, שהוא בעיניי חיוני הן לפעולתה הראויה של מערכת חיונית זו והן לשיפור הידיעה והתודעה הציבורית בישראל בענייני ביטחון. ההצעות לשינוי ולשיפור יובאו בחלקו האחרון של המאמר.

בפסקה הראשונה בערך 'ועדת החוץ והביטחון' בוויקיפדיה נאמר שהיא נחשבת לאחת משתי החשובות בוועדות הכנסת. יחד עם ועדת הכספים, היא אחת משתי ועדות הכנסת הקיימות גם בעת שהכנסת עצמה אינה מתפקדת (למשל מייד לאחר בחירות, ועוד בטרם הוקמו ממשלה וקואליציה), וזאת משום שרק לה יש סמכות לאשר גיוס מילואים בעת חירום. חברי כנסת נאבקים על כיסא בוועדה, ולרבות מוועדות המשנה שלה מוצמדים התארים "חשאית" ו"יוקרתית", מבלי שאיש מחוץ להן יודע באמת מה מתרחש בין כותליה. עם זאת, בחינה מדוקדקת של פעולת הוועדה מעלה שאלות של ממש, הן לגבי עוצמתה כוועדה פרלמנטרית והן לגבי משמעות הפיקוח שלה על הממשלה ועל גופי הביטחון.

מליאת הוועדה

מתוקף תחומי עיסוקה, ועדת החוץ והביטחון שונה מוועדות הכנסת האחרות. מתחם הוועדה בכנסת סגור ומאובטח, והכניסה אליו אסורה לח"כים שאינם חברים בה או ליועציהם של הח"כים החברים. חשוב במיוחד לציין כי בכל ועדה אחרת, גם ח"כ שאינו חבר הוועדה

יכול להופיע, לדבר, להעלות הסתייגויות להצעת חוק ואף להצביע, במסגרת המכסה של סיעתו. בוועחו"ב יכולים להופיע רק חברים בוועדה או ממלאי מקומם. פרוטוקול הדיון מתפרסם רק לעיתים רחוקות, וזאת כאשר הוועדה מקיימת דיון פתוח או עוסקת בנושאי חקיקה. בעשורים האחרונים, בעיקר מאז שהוקמו (בשנת 1977, ביוזמת יו"ר ועחו"ב דאז ח"כ משה ארנס) ועדות המשנה לעניינים שונים, חלה ירידה במעמדה של מליאת הוועדה כבמה לדיון של ממש. פרט לענייני חקיקה, שוועחו"ב ממעטת בה יחסית לוועדות הכנסת האחרות, המליאה נותרה בגדר גוף ייצוגי וטקסי, שגם כשהוא מתכנס לדיון המוגדר "סודי", השרים או אנשי הביטחון המופיעים בפניו מתייחסים להופעה כאל מסיבת עיתונאים.

בעשורים האחרונים חלה ירידה במעמדה של מליאת הוועדה כבמה לדיון של ממש.

להמחשת מצב זה, כמו גם לחשיבות המועטה שמייחסת הממשלה לפיקוח של הוועדה, אפשר להשוות את תפקודה של מליאת הוועדה בימי מלחמת יום הכיפורים לזה של ימי מבצע 'צוק איתן' ב-2014. ב-1973 התכנסה מליאת הוועדה כמעט מדי יום: בין ה-6 ל-24 באוקטובר הופיעו בפניה ראש הממשלה (שלוש פעמים), שר הביטחון (3), שרים אחרים (3), הרמטכ"ל (1) וראש אמ"ן (2) (ישיבות ועדת החוץ והביטחון, תשע"ז). השר (ואלוף במיל') אהרן יריב, שגויס במלחמה לתפקיד עוזר הרמטכ"ל, הופיע ברוב דיוני הוועדה כאיש קשר בינה לבין המטה הכללי.

בימי 'צוק איתן' הופיע ראש הממשלה נתניהו בפני מליאת הוועדה פעם אחת, ולאחר שהביע כעס מוצדק על הדלפות שיצאו מן המליאה – מעדות אישית, חברי ועדה שאלו את נתניהו שאלות שנועדו להדלפת התשובה, והדברים יצאו לתקשורת עוד טרם התפזרה הישיבה – המשיך ונפגש רק עם גוף נבחר של חברי ועדת המשנה למודיעין וראשי ועדות משנה אחרות. סך כל ההופעות של בכירים בפני הוועדה היה נמוך במידה רבה מהמספרים שצוינו לגבי מלחמת יום הכיפורים, וזאת במערכה שנמשכה 51 יום ועצימותה הייתה נמוכה במידה רבה.

למען האמת, איני רואה דרך לתיקון מצב זה. ביסודו הוא נובע מן הפיחות המתמשך במעמדה ובעוצמתה של הכנסת בכלל, שהיא מהפרלמנטים החלשים בעולם הדמוקרטי. הדוגמה החמורה ביותר היא שמדי שבוע מתכנסת ועדת שרים לחקיקה, כלומר הרשות המבצעת,

השב"כ (חוק שירות הביטחון הכללי, 2002), אין לוועדות המשנה האחרות מעמד מוסדר ואין חובה להקים. בכנסת ה-23 נמנעו יו"ר ועחו"ב צבי האוזר במשך חודשים רבים מהקמת רוב ועדות המשנה, בטענה שהוא בוחן את המבנה הארגוני של הוועדה (שלו, 2020). גם כיום, על פי אתר הכנסת, פועלות רק ועדות משנה ספורות, הרבה פחות ממספרן בכנסת ה-20. במצב זה מאבדים חלק לא קטן של הידע שנצבר בוועדה, ואין המשכיות לתהליכים שהתבצעו בה.

סמכויות הפיקוח וחובת ההתייבבות

תקנון הכנסת קובע כי עובדים ונושאי משרה המוזמנים על ידי ועדה חייבים להופיע בפניה לכשיידרשו (תקנון הכנסת), ואולם בתחום הביטחון המצב סבוך יותר. הגורמים הפוליטיים המפוקחים, ובראשם הממשלה והקבינט וכן משרד הביטחון, משלמים מס שפתיים לחשיבותה של ועחו"ב ולחובה להופיע בפניה, אך משתדלים לא אחת להימנע מכך. לעיתים קרובות, קודם להופעה בוועדה מתנהל משא ומתן בין יו"ר הוועדה וצוותה המקצועי לבין הגורמים הממשלתיים. יותר מזה: לא אחת גם אוסר השר על הכפופים לו בדרג המקצועי להופיע בפני הוועדה, שכן נושא הדיון או נימתו המשווערת אינם מוצאים חן בעיניו.

הדרג המקצועי נוהג בדרך כלל אחרת, אבל גם כאן הדברים אינם מעוגנים בעוצמה סטטוטורית של ממש ונתונים לגחמות אישיות. כך למשל סירב צה"ל (באישור שר הביטחון) לשתף פעולה עם החלטתו של יו"ר ועחו"ב דאז יובל שטייניץ, כשזה הקים ועדה לבחינת מערך המודיעין לאחר מלחמת עיראק ב-2003 (הוועדה לחקירת מערך המודיעין בעקבות המערכה בעיראק, 2004). רק אחרי מאבק ציבורי ניאותה מערכת הביטחון ושיפתה פעולה עם הוועדה. ואולם מניסיוני אני יכול להעיד שעיוותים כאלה הם עניין כמעט יום-יומי, ועלולים לנבוע לא רק מוויכוחים עקרוניים אלא גם מחיכוכים בין אישיים. הבסיס החוקי לזימון ממלאי תפקידים בשירות הציבורי בפני ועדות הכנסת הוא חוק יסוד: הכנסת (חוק יסוד: הכנסת, תשי"ח-1958). ואולם החוק אינו קובע כל סנקציה על מי שסירב להופיע. הוא קובע רק שהשר הממונה רשאי להודיע לוועדה שהוא עצמו מתכוון להופיע במקום נושא המשרה. זוהי סנקציה ריקה מתוכן, שכן לא סביר ששר הביטחון יופיע בוועחו"ב במקום כל קצין שזומן לוועדה. בפועל, תקופות ממושכות של כהונתו בוועדה לוו במתיחות על רקע זה עם ראש הממשלה, עם שר הביטחון, ולעיתים אף עם דרגים ממונים.

ב-2013 יזם יו"ר ועחו"ב אביגדור ליברמן את הצעת חוק ייעול הפיקוח של ועדת החוץ והביטחון, שנוסחה

וקובעת למעשה את עמדתה של הכנסת – הרשות המחוקקת – לגבי כל הצעת חוק העולה בפניה. במצב עניינים זה אין להתפלא על כך שגם מליאת ועחו"ב מתרוקנת מתוכן.

בעקבות העימות עם מערכת הביטחון ב-2003, שיוזכר בהמשך, הקימו יו"ר הכנסת ראובן ריבלין ויו"ר ועחו"ב יובל שטייניץ ועדה ציבורית לבחינת הפיקוח הפרלמנטרי על מערכת הביטחון, בראשות פרופ' אמנון רובינשטיין (ועדת רובינשטיין). דן מרידור, לשעבר יו"ר ועחו"ב, טען בוועדת רובינשטיין כי דעיכתה של מליאת הוועדה אל מול עלייתן של ועדות המשנה מייצגת מצב לא תקין, שכן "כוונתה המקורית של הכנסת – הנכונה והראויה – היא שוועדת החוץ והביטחון במליאתה היא שתחליף את מליאת הכנסת במילוי חובת הפיקוח הפרלמנטרי על מערכת הביטחון" (דן וחשבון הוועדה הציבורית לבחינת הפיקוח הפרלמנטרי על מערכת הביטחון, 2004, עמ' 6). ואולם כאמור, איני רואה מצב שבו מליאת הוועדה תחזור לימי הזוהר שלה, גם אם יתוקנו כראוי סמכויות הפיקוח של הכנסת בכלל, ושל ועחו"ב בפרט.

ועדות המשנה

כאמור, ועדות המשנה החליפו למעשה את מליאת הוועדה בעבודת הפיקוח על הממשלה וגופי הביטחון. ההיגיון של ארנס בהקמתן היה כפול: קודם כול, מליאת הוועדה משמשת מעין תחליף של מליאת הכנסת, שכן כאמור רק חבר או ממלא מקום בוועדה יכול להיכנס אליה. במובן זה, ועדות המשנה הן המקבילות של ועדות הכנסת ביחס למליאה.

שנית, תחומי העיסוק של ועחו"ב רבים ומגוונים. בפרלמנטים אחרים בעולם נושאים כמו מדיניות החוץ, הכוחות המזוינים, השירותים החשתיים, תקציב הביטחון, מודיעין וסייבר נמצאים כולם באחריות ועדות נפרדות. השתתפותי מספר פעמים בנסיעות של נציגות הוועדה לחו"ל, שם נפגשנו עם מקבילינו בפרלמנטים המקומיים. בקונגרס האמריקאי, למשל, יש לפחות שש ועדות שתחומי אחריותן מקבילים לאלה של ועחו"ב ומטופלים על ידי ועדות המשנה השונות.

מנגד, יש לומר בכנות כי לא אחת הוקמו ועדות משנה כמענה לדרשות של ח"כים ספציפיים והתקיימו במהלך חייה של כנסת אחת בלבד – בדרך כלל תוך קיום ישיבות ספורות ובנוכחות דלה. כך למשל הוקמה בכנסת ה-20 ועדת משנה ללוחמה משפטית, שבשנתיים הראשונות לקיומה התכנסה בדיוק פעמיים (אביטל, 2018).

פרט לוועדת המשנה לענייני מודיעין ושירותים חשתיים, שיש לה סמכויות סטטוטוריות הנובעות מחוק

ביטחונות, אפילו לא כזו שבה מחויב יועץ פרלמנטרי. הדבר נובע כמובן מחוק חסינות חברי הכנסת. החסינות היא חלק חיוני בעבודתם ואסור לוותר עליה בשום אופן (סגל, 2013).

צריך לומר בהקשר זה כי כמות ההדלפות מאלפי הדיונים בוועדות המשנה של ועחו"ב לאורך השנים הייתה מזערית. בקבינט המדיני-ביטחוני, שגם החברים בו אינם חייבים בשום בדיקה קודם לכניסתם לתפקיד או במהלך כהונתם, הייתה בשנים האחרונות תופעה חמורה בהרבה של הדלפות, כולל במהלך מערכה; דוגמה בולטת היא הדלפת המצגת שהציג צה"ל בדבר מספר הנפגעים הצפוי ממהלך של כיבוש עזה, שהוצגה והודלפה במהלך מבצע צוק איתן (רביד, 2014). גם ביחס לקבינט עלו מדי פעם דרישות לבדיקות ביטחוניות לשרים, כולל הצעת חוק לפוליגרף חובה לחברי הקבינט (אזולאי, 2017ב').

דרישות נקודתיות בעבר לבדיקת חשד להדלפות באמצעות פוליגרף היו לא יותר מהצהרה פוליטית. יובל שטייניץ, בימיו כראש הוועדה, הציע כי "הח"כים יחתמו על הצהרת סודיות, בה יתחייבו, בין השאר, לא להעביר מידע לעיתונאים במהלך ישיבות המליאה – כולל לא את דבריהם ופועלם שלהם – ולא לעדכן שום גורם במידע הנוגע לוועדות המשנה, אלא באישור יו"ר ועחו"ב" (שטייניץ, 2005, עמ' 10). ואולם קיים לטעמי פתרון טוב יותר, שיסייע להפיג את התחושה הלא-נוחה של נושא משרה בכיר שבדיקת פוליגרף עיתית היא מבחינתו תנאי למינוי ולהחזקה בתפקיד, ואילו נבחר הציבור שמולו אינו מחויב בדבר. הפתרון יובא יחד עם שאר ההמלצות בסיומו של מאמר זה.

מספר החברים בוועדה ובוועדות המשנה

על פי חוק הכנסת, ועחו"ב היא אחת משלוש ועדות שמספר חבריהן יכול להגיע עד 17, להבדיל מכל שאר הוועדות, שמספר החברים המרבי בהן לא יעלה על 15 (חוק הכנסת, תשנ"ד-1994). מכיוון שלשיבת ועחו"ב (למעט אלה העוסקות בחקיקה) או ועדת משנה יכול להיכנס רק חבר ועדה או ממלא מקומו, קיבל בוועחו"ב מוסד ממלא המקום, שבכל ועדה אחרת הוא חסר משמעות, משקל של ממש.

התוצאה בפועל היא מליאת ועדה שיש בה 34 חברים (17 חברים קבועים, על פי חוק הכנסת, ועוד 17 ממלאי מקום) – למעלה מרבע ממספר הח"כים הכולל בכנסת – וועדות משנה שיש בהן 14 או 16 חברים וממלאי מקום. בעבר נשמעו תלונות על כך שמספר החברים בוועדות המשנה מתנפח באופן לא ראוי, בשל צרכים פוליטיים. מצב זה, כך נטען, מחמיר עוד יותר את

בעיקר על ידי ח"כ איתן כבל ועל ידי, וחתמו עליה נציגיהן הבכירים בוועדה של כל סיעות הכנסת שיוצגו בה, ובהם בין השאר נשיא המדינה לשעבר ראובן ריבלין (הצעת חוק ייעול הפיקוח, 2013). בהצעה נאמר בין השאר כי אי-הופעה בפני ועחו"ב או אחת מוועדות המשנה שלה או אי-מסירת מסמך נדרש לוועדה עלולות לגרור פנייה לנציבות שירות המדינה, לפרקליט הצבאי הראשי או לוועדת האתיקה של הכנסת, לפי זהות הגורם המסרב, ובסופו של דבר עלול הסיכוי לעלות בקנס אישי.

כן קבעה הצעת החוק כי לוועדה ולגופיה תהיה הזכות לבקר בכל גוף הנתון לפיקוחה, וכי "יושב ראש הוועדה ויושבי ראש ועדות המשנה רשאים להיכנס בכל עת לכל מתקן המוחזק בידי גוף הנתון לפיקוחה של הוועדה, לשוחח עם כל עובד, נושא משרה, ממלא תפקיד או [חייל], ולדרוש מהם מידע הדרוש לשם מילוי תפקידה של הוועדה או ועדת המשנה" (הצעת חוק ייעול הפיקוח, 2013, עמ' 3).

האמת צריכה להיאמר: הצעת החוק הייתה חלק ממהלך כוח שיזם ליברמן מול שר הביטחון דאז משה (בוגי) יעלון על רקע אישי, ומשום שלשכת יעלון הייתה אגרסיבית למדי ביחסיה עם הוועדה (יעלון גם היה הרמטכ"ל בימי החיכוך עם ועחו"ב בראשות שטייניץ בעניין בדיקת המודיעין). כשליברמן היה לימים לשר החוץ, הוא התנגד לאותה הצעת חוק ממש כשהועלתה שוב, אבל אין זה אומר שאין בה ממש.

השמירה על סודיות הדיון ואחריות חברי הכנסת

בוועדות אחרות של הכנסת מוסבר לא אחת ההיסוס של בעלי תפקידים להופיע בפני הוועדה באווירה המתלהמת, הצעקנית והפופוליסטית של הדיון, בשל נוכחות התקשורת. ועחו"ב שונה בהיבט זה: הרוב המכריע של דיוניה מתקיים ללא נוכחות תקשורת וללא פרסום פרוטוקול. במאות הרבות של דיונים שבהם נכחתי (ברוב שנותיי בוועדה עמד מספר הדיונים של מליאתה ושל ועדות המשנה שהייתי חבר בהן על יותר מ-250 בשנה), האווירה הייתה כמעט תמיד רצינית ועניינית. העובדה שהדיון לרוב לא הסתיים בהצבעה ולא פורסם ברבים טשטשה גם את קווי התייחסות בין קואליציה לאופוזיציה. מנגד, יש בוועחו"ב אלמנט קבוע המפתיע את המוזמנים אליה, בעיקר אנשי מערכת הביטחון: חברי הכנסת הנחשפים לחומר ברמת הסודיות הגבוהה ביותר במדינה – סך כל בסיס הידע שאליו נחשף ח"כ המכהן בכמה ועדות משנה עולה בהרבה על זה של חבר קבינט, ובתחומים מסוימים על זה של כל שר, פרט לראש הממשלה – אינם מחויבים בשום בדיקה

ללא מלאי מקום, ותשוב להיות מסגרת ראווה לדיון חסוי ודיסקרטי. ועדות המשנה יהיו קטנות (חמישה עד שבעה חברים, שיתחייבו להשתתף בחלק הארי של הישיבות). ואולם בפועל קשה לראות איך מצב זה חוזר להתקיים באווירה הפרלמנטרית של היום. במצב הנוכחי הוא עלול להוביל לוועדה לא מתפקדת שרבות מישיבותיה, במליאה ובועדות המשנה, כמעט ריקות מאדם.

היעזרות במומחים חיצוניים

בתקופות מסוימות נעזרו מליאת הוועדה וועדות המשנה שלה במומחים חיצוניים, בין כדרך קבע או לעניין מסוים. זה היה נוהג שהכניס משה ארנס כשהקים לראשונה את ועדות המשנה ב־1977 (יערי, 2004, עמ' 25). ראש המוסד לשעבר שבתי שביט היה יועץ מיוחד של ועדת החקירה בנושא המודיעין (הוועדה לחקירת מערך המודיעין בעקבות המערכה בעיראק, 2004). יצחק אילן ז"ל, לשעבר סגן ראש השב"כ, שימש יועץ מקצועי לוועדת המשנה למודיעין בכנסת ה־19. ואולם נוהג זה לא הפך לעניין קבוע, ואישורם של מומחים שונים כיועצים קבועים נתקל לא אחת בקשיים בירוקרטיים ומשפטיים. אני סבור שיש להרחיב את מעגל הנוכחים סביב שולחן הוועדה, מטעם זה: להבדיל מכל ועדות הכנסת, שכאשר הן מקיימות ישיבה מן השורה הן מפרסמות מראש את קיום הישיבה ואת תוכנה, דיוני מליאת ועחו"ב (לעיתים) וועדות המשנה (תמיד) אינם מפורסמים בציבור. כאמור, הם סגורים אפילו להשתתפותם של חברי כנסת שאינם חברי הוועדה או ממלאי מקום, שלא לדבר על גורמים מן הציבור — למעט בענייני חקיקה. הדבר מונע את הרחבת בסיס הידע של חברי הוועדה על ידי גורמים שאינם מתוך מערכת הביטחון, וכן הצגת עובדות ודעות שאינן מובאות בפניה על ידי הגורמים הביטחוניים המוזמנים דרך קבע לדיון. בלא מעט נושאים של מדיניות, נושאים שיש בהם השקפה של צבא-חברה או נושאי תקציב, קיים גם מחוץ למערכות ידע נרחב שחשוב להציג בפני חברי הכנסת, והוא עשוי אף להשפיע על הנושאים שבהם עוסקת ועחו"ב.

חולשת הפיקוח הממשלתי

אי אפשר להתייחס למלאכת הפיקוח של ועדת החוץ והביטחון על מערכת הביטחון בלי להזכיר כי הפיקוח הממשלתי על המערכת הזו, במילותיה של ועדת רובינשטיין, הוא "חלקי, לקוי ושרירותי" (דיון וחשבון הוועדה הציבורית לבחינת הפיקוח הפרלמנטרי על מערכת הביטחון, 2004, עמ' 9). כדי להמחיש מצב מתמשך ומסוכן זה, המתקיים בכל תחומי הביטחון כמעט, אתייחס לדוגמה אחת — גופי המודיעין.

תחושתם של המעידים בפני הוועדה שמדובר בגוף פוליטי, ומעצים את ההיסוס שלהם לחשוף בפניה לא רק עובדות אלא גם דעות ומחלוקות.

ועדת רובינשטיין המליצה כי "רק חברי ועדה רשמיים יהיו שותפים לדיונים וכי לא יוזמנו חברים חליפיים לדיוני הוועדה. בידי הסייעות תישאר האפשרות להחליף נציגיהן בוועדה, אך במגבלה שיעשו זאת רק פעם אחת בשנה" (דיון וחשבון הוועדה הציבורית לבחינת הפיקוח הפרלמנטרי על מערכת הביטחון, 2004, עמ' 7).

מניסיוני, חברות בוועחו"ב או בוועדות המשנה — בעיקר היוקרתיות שבהן, ובראשן ועדת המשנה למודיעין ושירותים חשאיים — אכן משמשת כלי להרגעת ח"כים לא מרוצים, בעיקר בקואליציה. הייתי חבר בוועדת המשנה למודיעין כשהיו בה חמישה חברים בלבד, וגם כשהיו בה יותר מעשרה. גודלו של הפורום משפיע באופן בלתי נמנע על אינטימיות הדיון, הן בהיבט של חשיפת חומר סודי והן בהיבט של הבעת דעה.

מצד שני, יש נטייה מוכרת של ח"כים, בעיקר דווקא כאלה שנושאים בתפקידים בכירים במפלגותיהם וחברים בוועחו"ב ובוועדות המשנה מטעמי יוקרה בעיקר, שלא להופיע לישיבות עצמן. פרטים כאלה נחשפים מעת לעת בדוחות של עמותות שונות כגון 'שקוף' (בנימין, 2020). המחזה של דיון הנערך בנוכחות יו"ר ועדת המשנה בלבד, היושב בגפו מול פאנל שלם של מוזמנים, הוא מביך לא פחות עבור הכנסת — והייתי לא אחת במצב הזה. זהו חלק מסוגיה כללית בעבודת הכנסת, בעיקר ביחס לחברי קואליציה, החברים בוועדות רבות והצבעתם דרושה כדי לשמר את הרוב הקואליציוני. אלה מוצאים את עצמם רצים מוועדה לוועדה ומתקשים להשתתף בדיונים הארוכים של ועדות המשנה. למעשה, כמו ברבות מהוועדות האחרות, עיקר עבודת הפיקוח והדיון בוועדה נעשה דווקא על ידי חברי אופוזיציה.

מצב זה בעייתי פחות בוועחו"ב, שבה כאמור קווי התייחסות הפוליטיים אינם משמעותיים אלא בחקיקה, ובוודאי שאינם קיימים כמעט בתוך חדר דיונים סגור ובדיון חסוי. בתקופות ארוכות שלי בוועדה הובילו חברי אופוזיציה (איתן כבל, עמר בר־לב ואני) את ועדות המשנה החשובות שלה — דבר שאינו יכול להתקיים בשום ועדה "ביצועית" יותר.

לעניין ממלאי המקום, אני סבור שוועדת רובינשטיין טעתה. כמי שעמד בראש אחת מוועדות המשנה החשובות והעסוקות ביותר, אני יכול גם להעיד שממלאי מקום עשו בה עבודה יסודית וחשובה הרבה יותר מהחברים הרשמיים בוועדה.

באופן אידיאלי רצוי לחזור למצב היסוד שהתקיים במשך שנים רבות: מליאת הוועדה תמנה 17 חברים,

אחת לפיקוח ממשלתי "חלקי, לקוי ושרירותי", הפוגע גם בעבודתה של ועחו"ב.

אי אפשר להתייחס למלאכת הפיקוח של ועדת החוץ והביטחון על מערכת הביטחון בלי להזכיר כי הפיקוח הממשלתי על המערכת הזו, במילותיה של ועדת רובינשטיין, הוא "חלקי, לקוי ושרירותי".

הצורך בהשלמות חקיקה

רצוי בהקשר זה להתייחס גם למסגרת החוקית החסרה מאוד בענייני ביטחון. הכנסת היא גוף מחוקק ומפקח כאחד, וככל שהמסגרת החוקית לפעולתו של גוף מלאה ומפורטת יותר, יש בסיס איתן יותר לעבודתה כרשות המפקחת. כך למשל אפשר לבחון אם המטה לביטחון לאומי ממלא את תפקידו בהתאם לחוק המל"ל משנת 2008, המפרט לא פחות מ-11 תפקידים שונים של המל"ל (חוק המטה לביטחון לאומי, תשס"ח-2008).

בכל הנוגע לפעולת צה"ל, מבנהו ויחסיו עם הדרג המדיני, תפקוד הקבינט ושאר נושאי ליבה של ועדת החוץ והביטחון, המסגרת החוקית הזו חסרה מאוד. קיים חוק יסוד: הצבא, ששבו שישה סעיפים קצרים וכלליים שאינם אומרים הרבה; אבל בניגוד לחוק יסוד: הכנסת וחוק יסוד: הממשלה, אין לו השלמה ב"חוק צה"ל", שיפרט ויגדיר את תפקידי הצבא, את כפיפותו לדרג המדיני ושאר נושאי ליבה. הצעה מפורטת לחוק כזה הועלתה על ידי חוקרי המכון למחקרי ביטחון לאומי שמואל אבן ז"ל וצביה גרוס בשנת 2008 (אבן וגרוס, 2008), אבל ניסיון שלי להעבירה בכנסת לא צלח.

גם הצעת חוק שלי לעיגון תפקיד ותפקוד הקבינט המדיני-ביטחוני הופלה פעם אחר פעם על ידי הקואליציה (הצעת חוק ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי, תשע"ו-2016). זאת למרות הכשלים המובנים בתפקוד הקבינט, שעליהם עמד גם מבקר המדינה בדוחות שלו על פרשת המשט הטורקי ומבצע צוק איתן (מבקר המדינה, 2012; 2017), והמלצות של ועדה מיוחדת בראשות אלוף (מיל) יעקב עמידור, שאותה הקים ראש הממשלה נתניהו בעקבות דוח המבקר על צוק איתן.

חוץ וביטחון או ביטחון וביטחון?

כשבוחנים את פעולת הוועדה, ברור שעצם השם 'ועדת החוץ והביטחון' מטעה. כמעט כל פעילותה של הוועדה היא בתחום הביטחון. ברוב הכנסות עסקה ביחסי החוץ רק ועדת משנה אחת, הוועדה ליחסי חוץ והסברה, שמיעטה להתכנס והנוכחות בישיבותיה הייתה בדרך

ארגוני המודיעין העיקריים, המוסד והשב"כ, מצויים מאז ומתמיד באחריותו הישירה של ראש הממשלה (כמוהם הוועדה לאנרגיה אטומית, שאליה לא אתייחס כאן). ברי לכול ששום ראש ממשלה, ויהיו ניסיונו ויכולותיו אשר יהיו, אינו מסוגל לקיים עליהם פיקוח דומה לזה שיש לשר הביטחון על צה"ל, למשל. אין לו גם שום מנגנון שיסייע לו בכך. בשנים האחרונות יש בממשלה שר לענייני מודיעין, אבל מדובר בתפקיד חסר סמכויות וריק מתוכן. הקבינט, המוסמך לאשר פעולות צבאיות משמעותיות, אינו עוסק כלל בפעולות כאלה של גופי הביון. ראש הממשלה מאשר אותן כשם הוא מפעיל הכוח הצבאי, ואולם בכל הנוגע לתוכניות שוטפות ורב-שנתיות לבניין הכוח, לתקציבים ולפעילות שוטפת, אין לו זמן וקשב ראויים.

התוצאה היא ששני גופים חשובים, שתקציבם הכולל מתקרב ל-10 מיליארד שקלים (לוינסון, 2017) ופוטנציאל התועלת או הנזק של פעולותיהם המוצלחות או אלה שנכשלו הוא עצום, מתנהלים למעשה ללא כל פיקוח של הדרג הממשלתי. מניסיוני אני יכול להעיד ששינויים ארגוניים בעלי משמעות עצומה, וגם שינויי מדיניות בהפעלת הכוח, נעשו לא אחת מבלי שדרג ממונה כלשהו ידע על כך — לא משום שראשי הארגונים רצו להסתיר זאת מהדרג המדיני, אלא משום שאין שום גורם שתפקידו הקבוע הוא לפקח על צעדים מעין אלה.

ועדת המשנה למודיעין של ועחו"ב, האחראית על גופי הביון, עושה עבודה טובה יותר — אבל רק במעט. הוועדה נחשפת לכל חומר שהיא מבקשת, וההצגות בפניה הן מפורטות וכנות. ואולם לחבריה, גם כאלה ששימשו בתפקידים בכירים באותם גופים עצמם, אין ידע עדכני על המתרחש בתוכם, או מקורות מידע עצמאיים בדומה למה שיש להם לגבי צה"ל — שמטבעו חשוף הרבה יותר לתקשורת ולחברה הישראלית. בשנים שבהן הייתי בוועדת המשנה נענתה כל שאלה שהעלינו בפירוט, אבל בנושאים רבים לא ידענו מה לשאול, כי אף פעם אינך יודע מה אינך יודע.

בכנסת ה-20 העליתי כמה פעמים את הצעת חוק השירותים החשאיים, שביקשה לעגן את מעמדו של שר המודיעין כשר במשרד ראש הממשלה שימשיך להיות הממונה הישיר על השב"כ והמוסד, ואת סמכויות הפיקוח הממשלתי על גופי הביון (הצעת חוק השירותים החשאיים, תשע"ט-2019). בטקס קבוע היה השר יריב לוי עולה להגיב מטעם הממשלה, משבח את הצעת החוק ואת נחיצותה ואז מודיע שהקואליציה תצביע נגדה. דבר לא השתנה, והמצב הבלתי אפשרי של כמעט אפס פיקוח ממשלתי על שני הגופים רבי החשיבות והעוצמה האלה עדיין נמשך. כאמור, זוהי רק דוגמה

הדבר אף בא לידי ביטוי בשמה, כפי שהוא מופיע בחוק: 'ועדה משותפת של ועדת הכספים וועדת החוץ והביטחון של הכנסת' (חוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985). לא מדובר בעניין סמנטי בלבד: על פי תקנון הכנסת, כאשר יש ועדה משותפת לשתי ועדות קבועות, יו"ר הוועדה יהיה זה ששם הוועדה שהוא עומד בראשה מופיע ראשון בשמה של הוועדה המשותפת.

מסיבה זו שונה שם הוועדה בכנסות האחרונות, כך ששמה של ועדת החוץ והביטחון קודם לזה של ועדת הכספים. הדבר קרה, בין השאר, משום שראשי ועדת הכספים במשך רוב ימי נתניהו היו ח"כים מיהדות התורה (יעקב ליצמן ומשה גפני) שלא גילו עניין רב בתחום הביטחון. שינוי השם אפשר להעמיד בראשות הוועדה המשותפת את יו"ר ועדת חוץ וביטחון. הרכב הוועדה המשותפת מבטא שוויון בין חברי שתי ועדות האם, ואולם בשנים שבהן הייתי חבר בה, היה רוב מכריע לנציגי ועחו"ב בכל הנוגע לנוכחות בדיונים.

הדיונים עצמם ארוכים ומפורטים ויש בהם ירידה לרזולוציות גבוהות מאוד, עד כדי פרטים של מיליונים בודדים בתקציב שגודלו הוא כ־80 מיליארד שקלים בשנה. הידע הנצבר בדיונים אלה נרחב במידה רבה מזה של חבר קבינט המצביע על אישור התקציב בדרג הממשלתי. בכך, אגב, תקציב הביטחון שונה מן הסעיפים האחרים בתקציב המדינה: אלה נדונים בדרך כלל בדיון של כמה שעות בוועדת הכספים ומאושרים בכוחה של הקואליציה, מבלי שייבחנו באמת לפרטיהם. ואולם כאשר הידע הזה עשוי להיות מתורגם להשפעה אמיתית, הוועדה נרתעת מכך, כפי שיעיד המקרה שיובא להלן. תקציב המדינה נדון ומאושר ברזולוציות משתנות: קיים הסכום הכולל של התקציב בסעיפיו השונים — לענייננו סעיף 15, שהוא תקציב הביטחון — וחובה לאשרו במליאה עד לסיום השנה, אחרת יש סכנה לנפילת הממשלה. מסיבות פוליטיות אלה אין לוועדות הכנסת דרך מעשית לשנות את מספר המאקרו של כל סעיף בתקציב המדינה.

ואולם בכל סעיף כזה יש חלוקה לתחומי פעולה ותוכניות (לדוגמה תקציב חיל האוויר, ובתוכו התקציב לחימושים). ומכיוון שהתקציב הוא חוק לכל דבר, יש לכל ועדה של הכנסת סמכות מלאה לשנות דברים בתחומי הפעולה והתוכניות מבלי שהדבר ישפיע על סיכויי התקציב הכולל לעבור במליאה, אלא אם כן יחליט המשרד הממשלתי הרלוונטי למשוך את חוק התקציב בשל השינויים — כשם שהממשלה יכולה למשוך כל חוק ממשלתי מהכנסת אם השינויים הנערכים בו בוועדות אינם נושאים חן בעיניה.

כלל דלה. כך, למשל, בבדיקה שנערכה על נוכחות חברי הכנסת בישיבות מליאת ועחו"ב וועדות המשנה התגלה כי בתקופה של כשנתיים וחצי בכנסת ה־20 (אפריל 2015 — ספטמבר 2017), שבהן קיימה מליאת הוועדה 177 ישיבות (רובן ככולן בענייני ביטחון) וועדת המשנה למודיעין קיימה 98 דיונים, התכנסה ועדת המשנה לחוץ והסברה רק 34 פעמים (אביטל, 2018).

לא אחת הועלתה ההצעה להפריד את ועדת החוץ והביטחון לשתי ועדות, אחת לענייני חוץ ואחת לענייני ביטחון. היא עלתה בדרך כלל כפתרון אפשרי לבעיות פרסונליות, למשל הוויכוח מי יהיה יו"ר הוועדה בשנת 2014, שהותיר אותה ללא יו"ר במשך חודשים.

בהקשר זה צריך להזכיר שהפרדה שכזו קיימת ונחשבת לטבעית בכל הפרלמנטים בעולם. החיבור הסימביוטי בין חוץ לביטחון קיים רק בישראל ונובע מתפיסות, חלקן מיושנות, הרואות את יחסי החוץ בעיקר דרך הפריזמה הביטחונית.

לכאורה, ההפרדה אכן טבעית ומתבקשת, אולם בפועל, קרוב לוודאי שהיא תחליש עוד יותר את פעולתה של הכנסת בהיבטי מדיניות החוץ. הדגש על ביטחון נובע ממקומו בתודעה הישראלית הנוטה להסתכל על דברים רבים, לא רק על יחסי החוץ, דרך המשקפת הביטחונית; מנטיית ליבם של רבים מראשי ועחו"ב בעשורים האחרונים, שהיו יוצאי מערכת הביטחון; ואפילו כשיקוף של היחס בין הביטחון והחוץ בעבודת הממשלה — משרד הביטחון הוא משרד רב־עוצמה, עתיר תקציבים והשפעה, ואילו משרד החוץ הוא משרד מוחלש שנאלץ להיאבק באובדן סמכויות (בממשלת נתניהו 2015-2019 חולקו סמכויות המשרד בין לא פחות משישה משרדים שונים) ובקיצוצים תקציביים. אם תהיה הפרדה בין ועדת החוץ לוועדת הביטחון, עלול נושא מדיניות החוץ להיעלם לגמרי מן המפה הפרלמנטרית.

תקציב הביטחון

הפיקוח על תקציב הביטחון מופקד בידיה של הוועדה המשותפת לוועדת החוץ והביטחון ולוועדת הכספים ('הוועדה המשותפת'), שקיומה וסמכויותיה מעוגנים בחוק יסודות התקציב (חוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985). מכיוון שהתקציב מוגדר בחוק, נהנית הוועדה מכל הסמכויות שיש לכל ועדת כנסת בבואה לחוקק, אך היא מהססת להשתמש בהן ולהשפיע בכך על סדרי העדיפויות בהוצאה לביטחון. זוהי אחת ההחמצות הגדולות והלא־מוכרות של הכנסת, המוותרת ביוזעין על יכולתה להשפיע השפעה של ממש בעניינים הביטחוניים. מראשיתה של הוועדה המשותפת, הדגש בה היה על ענייני הכספים וההתאמה לתקציב המדינה הכולל.

לעמוד מאחורי מסמכים שגובשו בוועדת חוץ וביטחון, שהיו ביקורתיים מאוד כלפי פעולות הממשלה. ואולם בנושא זה דיכטר לא קיבל את עמדתו ולא ניצל את לוח הזמנים הייחודי כדי להטביע את חותמה של הוועדה על נושאים שגם לדעתו היו חשובים וטעוני תיקון.

צריך לומר שכך נוהגת הכנסת, על פי רוב, בתקציב המדינה בכלל: למרות שהסמכות החוקית נתונה בידה ואף כי רמת הבקאות של חברה עולה ברוב המקרים על זו של שרי הממשלה ורוחב ההשקפה עולה על זה של פקידי האוצר, היא ממעטת לשנות את סדרי העדיפויות העולים מן התקציב.

מידעת או יודעת מראש?

אחת השאלות הקבועות והמרכזיות ביחסים בין הוועדה לבין הדרג המדיני וגופי הביטחון היא מידת היידוע של הוועדה על גופיה השונים לגבי פעולות ספציפיות. ועדת רובינשטיין התייחסה לנושא זה בהרחבה וקבעה כי:

השאלה בהקשר זה היא האם קיימת חובת דיווח והתייעצות בוועדה גם לגבי החלטות שנועדו להתבצע בעתיד [...] ברור הדבר שלגבי פעולות מבצעיות שגרתיות, אין קיימת חובת דיווח או התייעצות כאלה, שכן אין הוועדה מפקדת על מערכת הביטחון ודי בפיקוח הממשלתי [...] השאלה היא מה גורלן של החלטות לביצוע שיש להן השלכות אסטרטגיות על מעמדה של ישראל, על יחסיה הבינלאומיים ועל קיומה או אי-קיומה של סכנה מלחמה. אמת הדבר, כל פעולה מבצעית, בתנאים המיוחדים של ישראל, יכולה להתגלגל ולקבל ממד אסטרטגי, אך נראה לנו שיש הבדל מהותי בין פעולה מבצעית שגרתית, גם אם זו מתבצעת מעבר לגבול, לבין החלטה, כמו הפצצת הכור הגרעיני בעיראק, שעלולות להיות לה השלכות ארוכות טווח לכאן או לכאן (דין וחשבון הוועדה הציבורית לבחינת הפיקוח הפרלמנטרי על מערכת הביטחון, 2004, עמ' 12).

בניגוד לעבר, שבו הייתה הבחנה ברורה יותר בין החלטה לצאת למלחמה לבין מצב של ביטחון שוטף, בעשורים האחרונים החלו המערכות בגבולות לא מתוך החלטה מסודרת של מי מהצדדים אלא בשל הידרדרות, שתחילתה בפעולה שלא עמדה מאחוריה כוונה להביא למלחמה. במציאות כזאת, משמעות הפיקוח על החלטות בדבר פעולה נקודתית הופכת רבה יותר מבעבר. כדוגמה

בסד זמנים רגיל, כשהתקציב מאושר בדקה ה-90 ואף ב"זמן פציעות" (שלושת החודשים הראשונים של השנה, אם לא אושר עד אז), נוהל זה אינו מאפשר לוועדות הכנסת להשפיע באמת על החלוקה התקציבית. ואולם מקרה נדיר שאירע בשנת 2018 נתן ארכה כזו לכנסת, והוא ממחיש את הקביעה שהיא מוותרת ביוזעין על יכולתה להשפיע. מסיבות פוליטיות הוקדמו דיוני תקציב 2019 לתחילת שנת 2018, שכן ראש הממשלה נתניהו ושר האוצר כחלון רצו להימנע מן הדרמה הקבועה הכרוכה באישור תקציב ערב שנת בחירות. תקציב 2019 אכן אושר סופית במליאה ב-15 במארס 2018, שמונה חודשים וחצי לפני שנכנס לתוקף.

בדיוני הוועדה המשותפת היה קונצנזוס בין החברים על כך שסדרי העדיפויות המופיעים בתקציב שגויים, ושיש להעתיק משאבים מתחומים מסוימים לאחרים – מטעמים מובנים לא אפרט כאן באילו תחומים מדובר. בשלב מסוים הצענו, חברי ועדה נוספים ואני, לנצל את לוח הזמנים הייחודי בתקציב 2019: הצענו ליו"ר דיכטר לאשר את מספר המאקרו של סעיף 15 כולו, דבר שהיה מאפשר לאשר את התקציב במליאה, ומנגד לא לאשר תחומי פעולה ותוכניות – דבר שהיה לו תקדים. עשינו זאת מטעמים אחרים בדיוני תקציב 2014.

הצענו שהוועדה תכין שינויים משלה על פי סדרי העדיפויות הראויים בעיניה, תדון בהם עם מערכת הביטחון מתוך ידיעה שהסמכות הסופית מסורה לוועדה המחוקקת בכנסת, ותתחייב בפני האוצר שתחומי הפעולה והתוכניות יאושרו עד יולי-אוגוסט 2018 – הרבה לפני שהתקציב אמור להיכנס לתוקף, ב-1.1.2019. זו הייתה הזדמנות נדירה לכנסת לממש סמכות הנתונה לפרלמנטים מקבילים כדבר שבשגרה: ועדות הקונגרס האמריקאי, למשל, משתמשות דרך קבע בסמכותן התקציבית כדי לשנות סדרי עדיפות ואף לקבוע כמויות ייצור והצטיידות לתעשיות הביטחוניות ולכוחות המזוינים של ארצות הברית. רק כדוגמה אחת מני רבות, הקונגרס האמריקאי עצר בשנת 2001 את מימון תוכנית ה-V-22 ('אוספרי'), מטוס-מסוק חדשני שלימים גם ישראל הביעה בו עניין (US Senate, 2001), ובהמשך שינה לא אחת את כמויות המטוסים מסוג זה שיוצרו ונרכשו.

בישראל, יוזמה כזו – לשנות את כמויות ההצטיידות של צה"ל בפלטפורמה עיקרית – לא הייתה עולה כלל בדעתם של חברי הכנסת, גם במקרה שהייתה להם התנגדות מנומקת להחלטות הצבא (למשל ביחס לנגמ"ש ה'נמר' או לפרויקט התותח החדש).

אני מעיד מכלי ראשון שבשנותיו כיו"ר הוועדה לא היסס ח"כ אבי דיכטר להתייצב אל מול הממשלה ואף

דיווח לוועחו"ב "בהקדם האפשרי" (חוקיסוד: הממשלה, תשכ"ח-1968), אך לא מבעוד מועד.

שימוע לאישור מינויי בכירים

מדי פעם מועלות הצעות חוק שלפיהן מינוי של בכיר בשירות המדינה יותנה בשימוע פומבי בפני הכנסת. שימוע כזה (confirmation hearing) נהוג בארצות הברית ביחס לתפקידים רבים בשירות המדינה, הן לשרים והן לנושאי משרות בכירות. בעבר הציעו שרת המשפטים איילת שקד והשר יריב לוין באשר למינוי נושא משרה בכירה, שתחילה יתקיים שימוע בכנסת ורק אחר כך יובא המינוי לאישור הממשלה (אזולאי, 2017א').

חלק מהצעות אלה הועלו במסגרת המאבק הפוליטי סביב עוצמתם היחסית, האמיתית או המדומה של בכירים בשירות המדינה (היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה וכדומה) אל מול הדרג הנבחר. צריך לזכור כי יש תהליך של בחינת מינויים, הן על ידי ועדות איתור שמקימה הממשלה והן – לאחר שנבחר מועמד – על ידי הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים בשירות המדינה. ועדה זו הוקמה לאחר פרשת "בר און חברון" והיא בוחנת את המועמדים לשבעה מהתפקידים הבכירים ביותר בשירות הציבורי בישראל: הרמטכ"ל, מפכ"ל המשטרה, ראש השב"כ, ראש המוסד, נציב שירות בתי הסוהר, נגיד בנק ישראל והמשנה לנגיד בנק ישראל.

ואולם הוועדה המייעצת בוחנת אך ורק אם יש בעברו של המועמד חשד לעבירות של טוהר מידות, וכן "להבטיח [...] כי לא ייעשו מינויים לא ראויים מסיבות כגון זיקה אישית, זיקה עסקית או זיקה פוליטית לגורמים בממשלה" (החלטת ממשלה 2225, 1997). היא אינה בוחנת את עמדותיו של המועמד ואת השקפת עולמו ביחס לתפקיד שהוא אמור למלא.

תחומי פעולתה של ועדת החוץ והביטחון נוגעים ישירות לשלושה מבין שבעת התפקידים שאותם בודקת הוועדה המייעצת – הרמטכ"ל, ראש המוסד וראש השב"כ. מדובר בשלושה מבעלי התפקידים החשובים בישראל שמינויים מאושר על ידי הממשלה, אך הבחירה היא בידי אדם אחד (ראש הממשלה, במקרה של ראש השב"כ וראש המוסד) או שניים (ראש הממשלה ושר הביטחון, במקרה של הרמטכ"ל), בהליך שאינו סדור ואינו מנומק. בשנים האחרונות זכה תהליך זה לביקורת קשה, כולל במקרים שבהם היו פרסומים על שינוי שם המועמד ברגע האחרון וניסיונות להשפיע על התהליך באופן קלוקל.

גם אם התהליך הוא מושלם והבחירה ראויה, יש חשיבות רבה לכך שראשי ארגוני הביטחון בישראל – מדינה שבה יש לגופים שהם עומדים בראשם משמעות

אביא מקרה המוכר לציבור: הפעולה שבה נהרגו ברמת הגולן גנרל איראני וג'האד מורנייה, בנו של עמאד מורנייה (קייס, 2015). פעולה זו יוחסה לישראל הן בתקשורת העולמית והן בחזבאללה.

בתגובה ירה חזבאללה מספר טילי נ"ט לעבר כוח גבעתי בגזרת הר דב, ומ"פ וסמל בחטיבה נהרגו (בוחבוט, 2015). אילו היו תוצאות מארב הנ"ט חמורות יותר, היה סיכון סביר להתלקחות משמעותית בחזית הצפון, וזאת חודשים מספר בלבד לאחר סיום מבצע צוק איתן. תגובה כזאת של חזבאללה הייתה צפויה מהרגע שהארגון ייחס לישראל את חיסול מורנייה והגנרל האיראני.

יש חשיבות רבה לכך שראשי ארגוני הביטחון בישראל – מדינה שבה יש לגופים שהם עומדים בראשם משמעות החורגת לא אחת מתפקידים המוצהר – יציגו את השקפת עולמם בפני הכנסת, וככל האפשר גם בפני הציבור.

המערכה כנגד התעצמות חזבאללה והתבססות איראן בסוריה נדונה פעמים רבות בוועדות המשנה הרלוונטיות של ועחו"ב. בלי להיכנס לפרטים, הובאו בפני הוועדה דילמות, שינויי מדיניות ואף יכוחים בין גופי הביטחון השונים. כך למשל שוקפו בפני הוועדה סוגיות כגון "הקווים האדומים" של שני הצדדים, שחצייתם עלולה להביא להידרדרות, המשתקפים מעת לעת גם בתקשורת הישראלית ובנאומיו של חסן נסראללה (שניידר ויערי, 2019).

ואולם בלי להתייחס לאירוע האמור לעיל, מובן שאין יידוע מראש על כל פעולה, ולטעמי גם לא צריך להיות כזה. אני חושב שאין צורך או הצדקה לדרוש מן הדרג המדיני או מגופי הביטחון לדווח מראש לוועחו"ב על פעולות מתוכננות, גם אם יש בכישלון או בביצוען המוצלח כדי לקרב את ישראל לסכנת מלחמה.

בהקשר זה יש לציין כי בשנת 2019 שונה חוק יסוד: הממשלה, באופן שהסמיק את הקבינט (במקום מליאת הממשלה, כפי שהיה עד אז) לאשר יציאה למלחמה. ואולם במקביל שונתה ההגדרה בחוק לפעולה המחייבת אישור ממשלה מ"מלחמה" ל"מלחמה (או) פעולה צבאית משמעותית העלולה להוביל, ברמת הסתברות קרובה לוודאי, למלחמה" (חוק יסוד: הממשלה, תשכ"ח-1968). זאת מתוך הכרה שהמערכות של זמננו פורצות לרוב לא מכוח החלטה של ישראל או של האויב, אלא בשל הידרדרות שתחילתה בפעולה שכוונתה אינה להוביל למלחמה. על פעולה שעלולה ברמה גבוהה של סבירות להוביל להידרדרות יש חובה על פי אותו חוק למסור

דוגמה להבדל בין דיון בדלתיים סגורות, מעמיק ככל שיהיה, לבין דיון שיש ממנו תוצר המתפרסם בציבור, אפשר למצוא בדיונים שערכה ועדת המשנה לתפיסת הביטחון ובניין הכוח בראשות ח"כ דן מרידור, בנושא תפיסת הביטחון של ישראל בשנים 7-1986. ועדת המשנה הגישה דוח מפורט ומעמיק, שקרא תיגר על לא מעט מן התפיסות שרווחו אז (יערי, 2004, עמ' 25). ואולם הוא הוגש אך ורק למקבלי ההחלטות ולגופי הביצוע, ולא היה לו כל הד ציבורי.

יש במצב עניינים זה נזק כפול: האחד, הציבור אינו "לקוח" של מערכת הביטחון, האמור לקבל את אמירותיה ומעשיה כתורה מסיני, אלא שותף חשוב. המשאבים שמהם ניזונה המערכת והלגיטימציה שלה לפעולה באים מן הציבור. תפיסת הביטחון, שבישראל לא פורסמה מעולם במסמך רשמי, ובעולם עיצובה ופרסומה בציבור הם חלק מחובותיו הברורות של כל ממשל, היא חלק אינטגרלי מן הביטחון עצמו. שנית, ההסתרה מן הציבור מקילה על נמעני הדוח להתעלם ממסקנותיו, שכן הדיון כולו מתקיים בחדר סגור וה"נזק" היחידי הוא הערות עוקצניות של חברי ועדה.

ועדת רובינשטיין אמרה בנושא זה דברים חדשים ובעלי תוקף: "אנו סוברים כי בכפוף לכלל הדורש שמירה על סודות שגילויים עלול לפגוע במישרין בביטחון המדינה, יש לנקוט בעקרון הגורס כי ככל שהדיון גלוי יותר, כך ייטב גם לדמוקרטיה הישראלית, גם לביטחונה" (דיון וחשבון הוועדה הציבורית לבחינת הפיקוח הפרלמנטרי על מערכת הביטחון, 2004, עמ' 3).

בתקופתו של אבי דיכטר כיו"ר הוועדה הובלתי, יחד עם ח"כ עמר בר-לב ובגיבוי הראוי לשבח של היו"ר, מגמה שבה כל המסמכים הרבים של הוועדה, ובוודאי דוחות חשובים שלה, הועברו לגורמים הרלוונטיים בגרסה מסווגת שעסקה בפרטי הפרטים, ובמקביל פורסמה בציבור גרסה גלויה, שעברה בדיקת צנזורה ונגעה בנושאים שחשוב היה להשכיל בהם את הציבור ולהציג בפניו את עמדתו של גוף הפיקוח המרכזי במדינה. כך היה בדוח שפרסמה ועדת המשנה למוכנות וביטחון שוטף בראשותו של עמר בר-לב בנושא מוכנותו של צה"ל למלחמה (דו"ח ועדת המשנה למוכנות ובט"ש, 2018). ח"כ בר-לב ואני אף פרסמנו את גרסתו הגלויה של מסמך שחיברנו שנינו, כיושבי ראש של ועדות המשנה הרלוונטיות, על עתיד כוחות היבשה בצה"ל. מסמך זה ביטא עמדה שלא אושרה בוועדה ולא היה מסמך רשמי שלה, אבל גם הוא היה בעינינו ובעיני ח"כ דיכטר חלק מחובתה של הוועדה לציבור בנושא קריטי מבחינה ביטחונית ותקציבית. לאחרונה פרסמתי גרסה מעודכנת שלו במסגרת המכון למחקרי ביטחון לאומי, שכן חשיבות

החורגת לא אחת מתפקידים המוצהר – יציג את השקפת עולמם בפני הכנסת, וככל האפשר גם בפני הציבור. צורך זה גובר עוד יותר כשמביאים בחשבון את חולשת הפיקוח הממשלתי והפרלמנטרי על פעולתם של גופים אלה, כפי שפורטה לעיל. בייחוד אמורים הדברים לגבי הרמטכ"ל. הוא נבחר לעמוד בראש הארגון הגדול בישראל, צבא העם שמגייס אנשים בכוח חוק לשירות חובה, ויש באופיו ובפעולתו נגיעה לנושאים חברתיים, תקציביים וערכיים ראשונים במעלה.

הנגשת הביטחון לציבור

אחד התפקידים החשובים ביותר, והמדוברים פחות, של ועדת החוץ והביטחון הוא להיות השער שדרכו מועברים ענייני הביטחון השונים לציבור באופן אמין וללא הטיות. התקשורת בישראל מרבה לעסוק בנושאי ביטחון, ואולם בדרך הטבע הדיווחים שלה מושפעים מהאינטרסים ומנקודת המבט של המקורות, כמו גם מהידיעה שגופי הביטחון שהם מסקרים הם הפופולריים והמוערכים ביותר במדינה – הרבה יותר מן התקשורת עצמה, המצויה תדיר במקום נמוך במיוחד בדעת הקהל, בכל הנוגע לאמינות ויוקרה.

מכיוון שרוב הדיונים המשמעותיים בוועדה מתנהלים בדלתיים סגורות ואי אפשר לעקוב אחריהם וללמוד מהם ישירות, כפי שהדבר קורה בכל ועדות הכנסת האחרות, הדרך הנכונה להנגיש את ענייני הביטחון לציבור היא בפרסום עיתי של דוחות, מסמכים וחוות דעת מטעם הוועדה או חלק מחבריה. ואולם במשך תקופות ארוכות תפקדה הוועדה כ"בית לורדים" שבו התכנסו החברים, בדרך כלל בראשות אחד מיוצאי הכירים של מערכת הביטחון, כדי לשמוע מה קורה במקומות העבודה הקודמים שלהם ולהביע את דעתם באוזניהם של נושאי התפקידים הנוכחיים. הציבור נשאר בחוץ גם במקומות שבהם אין שום מניעה ביטחונית לחשוף דברים בפניו.

כדבריה של ועדת רובינשטיין, גם לדיון סגור שדבר אינו מתפרסם מתוכו יש משמעות, שכן "לא פעם זהו הדיון היחיד המתקיים מחוץ למערכת הביטחון עצמה ויש חשיבות רבה לכך שאנשי המערכת יהיו ניזונים מדעות שונות ומגוונות בתוך הוועדה" (דיון וחשבון הוועדה הציבורית לבחינת הפיקוח הפרלמנטרי על מערכת הביטחון, 2004, עמ' 7). ואולם לא פחות מכך חשוב שהציבור – שחברי הכנסת הם שלוחיו, שממנו באים המשאבים שמהם ניזונה מערכת הביטחון ושעליו היא אמורה להגן – יהיה מודע ובקי בעניינים האלה, ויש הרבה מאוד דברים שבהם חשיפה ציבורית לא תזיק לביטחון המדינה אלא תועיל לו.

ולסייע לוועדה לממש את ייעודה, לטובת הציבור ולטובת ביטחון ישראל.

המלצות לשינויים

סמכויות הפיקוח, חובת ההופעה בפני הוועדה ומסירת מסמכים

לטעמי, לא נדרשת חקיקה ספציפית לוועדת החוץ והביטחון אלא עיגון בחוק של סמכויות הפיקוח של הכנסת כולה. סמכויות הזימון, הצגת המסמכים והביקור באתרים רלוונטיים של כל ועדת כנסת חייבים להיות מעוגנים בחוק פיקוח כללי, שיחזק את יכולות הכנסת במה שהוא בעיניי התפקיד המעשי ביותר שלה. הסמכויות שפורטו ב'הצעת חוק ייעול הפיקוח של ועדת החוץ והביטחון' צריכות להיות הסמכויות של כל ועדה בתחום אחריותה, כפי שהוא מוגדר בתקנון הכנסת.

נוסף על כך, יש לעגן באותו חוק נהלים של הופעה בפני ועדת החוץ והביטחון ומסירת מסמכים לידיה. כך גם המליצה בשעתה ועדת רובינשטיין:

בדומה לאמור בסעיף 12 לחוק השב"כ, ידווח הרמטכ"ל לוועדה או לוועדת המשנה המתאימה – הכל לפי החלטת יו"ר הוועדה – מעת לעת על פעילות צה"ל. הנהוג הנוכחי של דו"ח פעם בחודש נראה לנו כעונה על הצרכים.

במקרים של דיון דחוף, שנושאו אינו סובל דחייה לדעת יו"ר הוועדה, רשאי יו"ר הוועדה לזמן את הרמטכ"ל או את סגנו לדיון דחוף תוך 48 שעות. חלק שר הביטחון על קביעה זו, יחליט בעניין יושב ראש הכנסת.

תחקירים שעורך הצבא יהיו בכלל המסמכים שהוועדה וועדות המשנה מוסמכים לקבל ולבדוק ולשם כך יש לתקן בהתאם את סעיף 593א לחוק השיפוט הצבאי (דין וחשבון הוועדה הציבורית לבחינת הפיקוח הפרלמנטרי על מערכת הביטחון, 2004, עמ' 11).

סודיות הדיון

אני מציע שכל חבר בוועדת החוץ והביטחון יחתום על התחייבות כי במקרה שתיחשף הדלפה שלו מדיון שהוגדר ברמת סודיות כלשהי, הוא לא יבקש חסינות מהעמדה לדיון ולא יקבל חסינות אם זו תוענק לו. התחייבות זו תופקד אצל היועץ המשפטי לכנסת, כשם שהדבר נעשה לגבי הצהרות הון שמוסר כל ח"כ עם כניסתו לתפקיד.

הסוגיה רק גברה מאז, והיא עמדה במרכזו של ויכוח ציבורי אחרי מבצע 'שומר החומות' (שלח, 2021). שתי דוגמאות טובות במיוחד לתהליך שלם שבו מגיע לידי ביטוי שלל תפקידיה של ועחו"ב אפשר למצוא בשני תחומים שבהם עסקה הוועדה בכנסת ה-20: התוכנית הרב-שנתית (תר"ש) של צה"ל 'גדעון', והסדרה של מערך הסייבר בישראל.

סמכויות הזימון, הצגת המסמכים והביקור באתרים רלוונטיים של כל ועדת כנסת חייבים להיות מעוגנים בחוק פיקוח כללי, שיחזק את יכולות הכנסת במה שהוא בעיניי התפקיד המעשי ביותר שלה.

בהסכמתו של הרמטכ"ל דאז גדי איזנקוט ובחריגה מן המדיניות הרגילה שבה תוכניות צה"ל מאושרות בכל הדרגים ורק אז מובאות להצגה בפני ועחו"ב, הייתה ועדת המשנה לתפיסת הביטחון ובניין הכוח בראשותי שותפה מלאה לתהליך העיצוב והמימוש של תר"ש גדעון במשך שנתיים, מכניסתו של רב-אלוף איזנקוט לתפקידו בינואר 2015 ועד הדיון המסכם במלאות שנה לתוכנית, בראשית 2017.

התוצאה הייתה דוח מקיף שעסק הן בתהליך והן בתוצאה של עיצוב התר"ש, והיו בו הערות ששימשו בסיס להתאמות ושינויים שערך הצבא בתוכנית מ-2017 והלאה. הדוח המלא היה כמובן חסוי, ואולם בציוד פורסם דוח גלוי מקוצר, שעסק בעיקר בתהליך הגיבוש ובתפיסות שמאחורי התוכנית – דברים שחשוב שהציבור ידע ואסור להסתירם תחת מעטה של סודיות (תר"ש צה"ל גדעון, 2017).

תהליך שלם עוד יותר, שכן הוא כלל גם מהלך של חקיקה, התקיים בוועדת המשנה לסייבר בראשות ח"כ ענת ברקו, בסוגיית האחריות והסמכות בתחום ההגנה בסייבר בישראל. הוועדה קיימה דיונים, הגיעה למסקנות, פרסמה דוח מסווג ולא מסווג (האחריות והסמכות בנושא הגנת הסייבר בישראל, 2016), ומסקנותיה שימשו בסיס לחקיקה של ועדת החוץ והביטחון להסדרת התחום הרגיש הזה.

המכלול השלם הזה – דיון וחקירה; גיבוש מסקנות; העברתן לדרג המדיני ולדרג המבצע בגרסה מסווגת ופרסום מה שניתן לפרסם בציבור וחקיקה, אם יש בה צורך – מבטא בעיניי את מהלכה השלם והראוי של עבודת הכנסת. למרבה הצער, תהליך שלם כזה מתקיים רק לעיתים רחוקות בעבודתה של ועדת החוץ והביטחון. השינויים שיוצעו בפרק הבא ואחרים עשויים לתקן זאת

תחומיהם בוועדה. כשהוועדה ניזונה אך ורק מהמידע המגיע ממערכת הביטחון, שממילא יש לה כמעט מונופול על הנתונים, עלול הדיון להיות מתועל לבסיס ידע זה, דבר שיפגע במלאכת הפיקוח הראויה.

המלצתי היא שלא להפריד את ועדת החוץ והביטחון לשתי ועדות שונות אלא לקבוע, בהבנה בין יו"ר הכנסת לבין יו"ר ועחו"ב, סף מינימלי של עיסוק בנושאי חוץ ומשקל ראוי שלהם בפעילות הוועדה.

הפיקוח הממשלתי

יש למסד מיידית, באמצעות חקיקה מתאימה, את הפיקוח הממשלתי על גופי המודיעין. מיסוד כזה יקל גם על עבודתה של ועדת המשנה של ועחו"ב, והיא תוכל בקלות רבה יותר לקבל תשובות לא רק מגופי המודיעין עצמם אלא גם מאנשי דרג ממשלתי אחראי ובעלי ידע מתאים. באופן דומה יש למסד ולטייב את כל מנגנון הפיקוח הממשלתי על מערכת הביטחון, ואז גם עבודתה של ועחו"ב תהיה טובה ויעילה יותר. יש להשלים את המסגרת החוקית לפעולתם של גופי הביטחון, למבנה שלהם ולכפיפותם לדרג המדיני. מסגרת שלמה כזאת תסייע גם לוועדת החוץ והביטחון במילוי תפקידי הפיקוח שלה. במסגרת זו יש לחוקק את חוק צה"ל, את חוק ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי וחוקים נוספים.

מיעוט הדיונים בענייני חוץ וההצעה להפריד את הוועדות

המלצתי היא שלא להפריד את ועדת החוץ והביטחון לשתי ועדות שונות אלא לקבוע, בהבנה בין יו"ר הכנסת לבין יו"ר ועחו"ב, סף מינימלי של עיסוק בנושאי חוץ ומשקל ראוי שלהם בפעילות הוועדה. יחסי החוץ של ישראל הם עניין קריטי, שהשפעתו על ביטחונה ושגשוגה אינה נופלת מזו של הפעילות הביטחונית. יש לבטא זאת בפעילות הוועדה, אך לא בדרך מכנית של הפרדה.

תהליך אישור תקציב הביטחון

תהליך נכון יותר לאישור תקציב הביטחון יהיה כדלקמן: הוועדה המשותפת תבחן את התקציב בדרך המפורטת שהיא עושה זאת כיום. היא תציע, תדון ובסופו של דבר תאשר שינויים בתחומי הפעולה והתוכניות, בצד אישור מספר המאקרו של התקציב כולו, כדי שלא לעכב את אישור התקציב בכנסת ולא לאיים בהפלת הממשלה. ההיסטוריה הראתה שחברי הכנסת, הרבה יותר מאשר

הדבר יועיל להגברת אמון הציבור ואמונם של המופיעים בפני הוועדה באחריותם של חברי הוועדה.

ועדות המשנה

יש צורך להסדיר את זהותן ותפקידיהן של ועדות המשנה ולעגן בתקנון הכנסת. זאת כדי לבסס את מעמדן של מליאת ועחו"ב כ"כנסת חליפית" לענייני חוץ וביטחון ושל ועדות המשנה — מעמד דומה לזה שיש לוועדות הכנסת הקבועות אל מול המליאה.

ועדות המשנה העיקריות, מבחינה היסטורית ועניינית, הן אלה:

1. ועדת המשנה למודיעין, שירותים חשאיים ושביים ונעדרים
2. ועדת המשנה לתפיסת הביטחון ולבניין הכוח
3. ועדת המשנה למוכנות וביטחון שוטף
4. ועדת המשנה לכוח אדם
5. ועדת המשנה לחוץ והסברה
6. ועדת המשנה להגנת העורף
7. ועדת המשנה לענייני הוועדה לאנרגיה אטומית (וא"א)

יש לעגן את זהותן וגודלן של ועדות משנה אלה בתקנון הכנסת, ולמנוע מצב שעצם קיומן יהיה תלוי בגחמותיו של יו"ר הוועדה. אין להוסיף עליהן אלא במקרים מיוחדים של ועדות אד הוק, הנדרשות מטעמים של סודיות הדיון או צמצום מתבקש של מספר השותפים לו.

מספר החברים בוועדה ובועדות המשנה, וסוגיית ממלאי המקום

לדעתי יש למצוא פתרון שימנע אינפלציה פוליטית במספר חברי הוועדה וועדות המשנה, ומנגד יבטיח נוכחות ראויה בדיונים ועבודה תקינה של הגופים: מספר ממלאי המקום יוגבל ורובם המכריע יהיו חברי אופוזיציה, כך שהמספר הכולל של חברים וממלאי מקום בוועחו"ב לא יעלה על 25. הדבר לא יפגע ברוב הקואליציוני בענייני חקיקה. מספר החברים בוועדת משנה לא יעלה על תשעה, כולל ממלאי מקום. בוועדת המשנה למודיעין ובוועדת המשנה לענייני וא"א לא יהיו יותר מחמישה חברים.

שימור הידע וההתייעצות עם גורמים חיצוניים

לוועדת החוץ והביטחון יש צוות קבוע ותיק ומיומן, המחזיק את הזיכרון הארגוני של הוועדה ובקי מאוד בתחומי אחריותה. חשוב שצוות זה יקיים קשר קבוע ושוטף עם גורמים רלוונטיים מחוץ לכנסת ויציע מעת לעת ליו"ר הוועדה להיעזר בהם — במגבלות שמירת הסוד הברורות — כדי להרחיב את בסיס הדיונים ואת

לתקציב הביטחון ובועדות משנה נוספות. ספריו "בומרנג" ו"האומץ לנצח" זיכו אותו בפרס למחקרים לביטחון ישראל ע"ש סא"ל מאיר רחל צ'צ'ק ז"ל, מטעם המכון למחקרי ביטחון לאומי. על "האומץ לנצח" זכה גם בפרס ע"ש יצחק שדה לספרות צבאית. ofers@inss.org.il

מקורות

אביטל, ת' (2018, 9 במאי). יאיר לפיד וציפי לבני השתמשו בביטחון המדינה כתירוץ להיעדרותם מהכנסת – ושיקרו. <https://www.haaretz.co.il/blogs/tomeravital/BLOG-1.6070672>.
אבן, ש' וגרוס, צ' (2008). הצעה לחוק צה"ל. **עדכן אסטרטגי, 11** (1). המכון למחקרי ביטחון לאומי. <https://bit.ly/3woYGf1>.
אזולאי מ' (2017, 5 בפברואר). מהפכת החקיקה: פחות הצעות חוק פרטיות, שימוע בכנסת לבכירים. **כלכליסט**. <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3707120,00.html>.
אזולאי, מ' (2017, 20 ביוני). ליברמן מקדם: פוליגרף לחברי הקבינט. <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4978183,00.html>.
בוחבוט, א' (2015, 28 בינואר). הותר לפרסום: שני חיילי צה"ל נהרגו בתקרית בגבול לבנון. **וואלה!** <https://news.walla.co.il/item/2824232>.
בנימין, ע' (2020, 8 בינואר). **נתוני ועדת החוץ והביטחון בכנסת ה-21 נחשפים: מי טרח להגיע ומי המשיך להיעדר? שוקן**. <https://shakuf.co.il/11054>.
דו"ח ועדת המשנה למוכנות ובט"ש בנושא "מוכנות צה"ל למלחמה", בראשות ח"כ עמר בר-לב (2018). הכנסת. <http://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/bit191218.pdf>.
דין וחשבון בנושא בחינת חלוקת האחריות והסמכות בנושא הגנת הסייבר בישראל, דו"ח לא מסווג (2016). הכנסת. <http://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/bitachon-8-2016.pdf>.
דין וחשבון הוועדה הציבורית לבחינת הפיקוח הפרלמנטרי על מערכת הביטחון והדרכים לשיפורו (2004). הכנסת. <https://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/defense.pdf>.
הוועדה לחקירת מערך המודיעין בעקבות המערכה בעיראק, דין וחשבון כרך א' (החלק הגלוי) (2004). הכנסת. http://www.knesset.gov.il/docs/heb/intelligence_irak_report.pdf.
החלטת ממשלה 2225 סעיף 11 (1997, 20 ביוני). משרד ראש הממשלה.
הצעת חוק השירותים החשאיים תשע"ט-2019. נבו. https://www.nevo.co.il/law_html/law04/71_21_lst_547198.htm.
הצעת חוק ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי (תיקוני חקיקה), התשע"ו-2016. מאגר החקיקה הלאומי. הכנסת. <https://bit.ly/2ZZ3lmb>.
הצעת חוק ייעול הפיקוח של ועדת החוץ והביטחון, התשע"ד-2013. מאגר החקיקה הלאומי. הכנסת. <https://bit.ly/3qjwxyo>.
חוק הכנסת תשנ"ד-1994, סעיף 3 (ב). נבו. https://www.nevo.co.il/law_html/law01_065_190/https://www.nevo.co.il/law_html/law01.htm#Seif23.
חוק המטה לביטחון לאומי תשס"ח-2008, סעיף 2 (א). נבו. https://www.nevo.co.il/law_html/law01/999_987.htm#Seif2.
חוק יסוד: הכנסת תשי"ח-1958, סעיף 21 (ב). נבו. https://www.nevo.co.il/law_html/law01/190_001.htm#Seif8.

שרי ממשלה, ידעו לעמוד על טעויות והטיות בפעולתה של מערכת הביטחון. אסור להסס להביא זאת לכדי מעשה בתחום העיקרי שבו מעשה זה הוא אפשרי.

הודעה מראש על פעולות ומבצעים

בעיניי אין לקבוע חובת דיווח מוקדמת לוועה"ב על פעולות ומבצעים. מקובלת עליו הקביעה של ועדת רובינשטיין, שלפיה "אין זה רצוי שלוועדה פרלמנטרית או לוועדות משנה שלה, תהיה סמכות פיקוד ישירה או שתחול עליה אחריות כלשהי לגבי החלטות ופעולות מערכת הביטחון" (דין וחשבון הוועדה הציבורית לבחינת הפיקוח הפרלמנטרי על מערכת הביטחון, 2004, עמ' 8). חובה להביא נושאים מתמשכים, מחלוקות ביחס למדיניות ושינוי "קווים אדומים" לידיעתה של ועה"ב, ולדון בהם בפני הגוף המתאים שלה. כאן יש לציין שיו"ר הוועדה מעודכן באופן רציף על ידי הדרג המדיני, ויש לו הסמכות להעביר עניין מסוים לדיון בוועדת המשנה המתאימה. ואולם צריך לומר שגם המצב הנוכחי תלוי ברצונו של הדרג המדיני או במידת הידע החיצוני שיש לחברי ועה"ב, המביא אותם לבקש מיו"ר הוועדה לזמן דיון בעניין מסוים.

שימוע לבכירים

בשיטה הנהוגה בישראל אין צורך שמינוי לתפקיד בכיר כלשהו, כולל שלושת התפקידים הביטחוניים – רמטכ"ל, ראש השב"כ וראש המוסד – יותנה באישורה של הכנסת. יהיה בכך משום שינוי שיטת המשטר בנקודה שרירותית אחת.

הדרך שאני מציע היא שמי שמונה לאחד מהתפקידים הבכירים הנבחרים על ידי הוועדה המייעצת, יופיע לאחר האישור הסופי בפני הוועדה הרלוונטית של הכנסת ויצג בפניה את תוכניותיו ואת השקפת עולמו בנושאים שבאחריותו. לגבי שלושת התפקידים הביטחוניים, מדובר בוועדת החוץ והביטחון ובועדות המשנה שלה. חלק מן ההופעה צריך להיות פומבי – בפרט של הרמטכ"ל וחלק מסוים מהופעתו של ראש השב"כ – וחלק בפני ועדת המשנה למודיעין או גוף אחר שיקבע יו"ר ועדת החוץ והביטחון. יש להדגיש כי זה לא יהיה שימוע למטרת אישור, ולוועדה לא תהיה כל סמכות לגבי עצם המינוי.

חבר הכנסת לשעבר עפר שלח הוא עמית מחקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. ב־2013 נבחר לכנסת ה־19 מטעם מפלגת "יש עתיד", וכיהן בה עד שנת 2020. שלח היה יו"ר הסיעה, חבר בכיר בוועדת החוץ והביטחון, יו"ר ועדת המשנה לתפיסת הביטחון ובניין הכוח וחבר בוועדת המשנה למודיעין ושירותים חשאיים, חבר בוועדה המשותפת

רביד, ב' (5 באוגוסט). התרחיש שהוצג לשרים: כיבוש עזה ייקח חודשים, מאות חיילים ייהרגו. **הארץ**. <https://www.haaretz.co.il/news/politics/1.2398339>

שטייניץ, י' (2005). **מבנה, ייעוד ומשימות ועדת החוץ והביטחון הכנסת**. עמ' 10. <https://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/defense17.htm>

שלו, ט' (6 ביולי). ועדות המשנה לא הוקמו – וליבת העבודה של ועדת החוץ והביטחון נותרה משותקת. **וואלה!** <https://news.walla.co.il/item/3371946>

שלח ע' (2021). **מי שיברח מן התמרון, לא ינצח**. פרסום מיוחד. המכון למחקרי ביטחון לאומי. <https://www.inss.org.il/he/publication/idf-maneuver>

שניידר, ר' ויערי, א' (2019, 2 בספטמבר). **נסראללה בהתייחסות ראשונה למתקפה: אין עוד קווים אדומים – החיילים שלכם יהיו מטורות**. המהדורה המרכזית N12. <https://bit.ly/3qhqrOB>

תקנון הכנסת. <https://main.knesset.gov.il/Activity/pages/rulesofprocedure.aspx>

תר"ש צה"ל "גדעון" – דו"ח מיוחד של ועדת המשנה לתפיסת הביטחון ובניין הכוח, גירסה פומבית. (2017). הכנסת. <http://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/bitachon250917.pdf>

US Senate (2001, February 7). *107th Congress*. <https://bit.ly/3qhPA2s>

חוק יסוד: הממשלה תשכ"ח-1968, סעיף 40 (א). נבו. https://www.nevo.co.il/law_html/law19/btl0630.htm#Seif40

חוק יסודות התקציב תשמ"ה-1985, פרק ג'. נבו. https://www.nevo.co.il/law_html/law01/p233_001.htm#med2

חוק שירות הביטחון הכללי תשס"ב-2002, סעיף 6. נבו. https://www.nevo.co.il/law_html/law01/p220k4_001.htm#Seif6

יערי, א' (2004). **הפיקוח האזרחי על הצבא בישראל**, מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, מזכר מס' 72. <https://www.inss.org.il/he/wp-content/uploads/sites/2/2017/02/FILE1193224531.pdf>

ישיבות ועדת החוץ והביטחון של הכנסת (תשע"ז). ארכיון המדינה/publication.gov.il/publication/fad_committee/ https://catalog.archives.gov.il/publication/fad_committee/

לוינסון, ח' (2017, 5 במאי). תקציב שב"כ והמוסד הכפיל את עצמו תוך 12 שנים, ויזנק ל-8.6 מיליארד בשנת 2018. **הארץ**. <https://www.haaretz.co.il/news/politics/.premium-1.4069601>

מבקר המדינה (2012). **דוח ביקורת על יישום חוק המל"ל וההתמודדות עם המשט הטורקי**. <https://bit.ly/3EYyP0C>

מבקר המדינה (2017). **תהליכי קבלת החלטות בקבינט בנוגע לרצועת עזה לפני מבצע "צוק איתן" ובתחילתו**. <https://bit.ly/31HSRxxV>

סגל, ע' (2013, 17 ביוני). **ליברמן דורש בדיקת פוליגרף לח"כים**. המהדורה המרכזית, חדשות 2. <https://bit.ly/3BWqh8v>

קייס, ר' (2015, 18 בינואר). **דיווחים בלבנון: בנו של עימאד מורנייה נהרג בתקיפת צה"ל בסוריה**. **Ynet**. <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4616417,00.html>



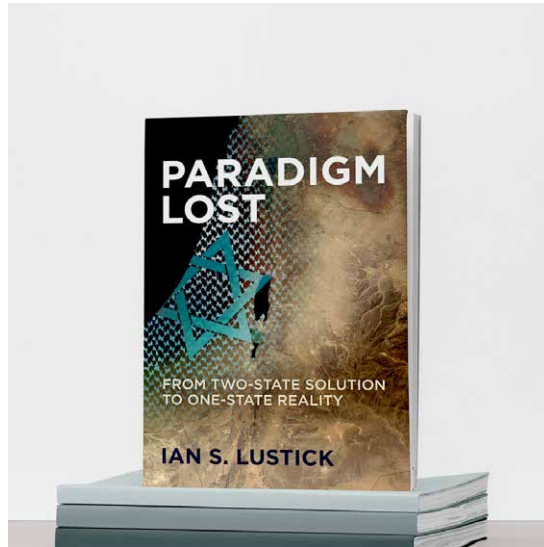
מינוף של הישגים אלו כדי לנהל משא ומתן שיוביל ליישוב הסכסוך, תוך התחשבות בזכויות הקולקטיביות של העמים. ואולם, טוען לוסטיק, ההצלחות הצבאיות הובילו את ישראל להרחבת דרישותיה, כולל לדרישת שטחים נוספים, ערובות ביטחוניות ואף הכרה בלגיטימיות של הרעיון הציוני (עמ' 22-23; 140). כך נמנע הסיכוי להגיע לפשרות הנחוצות להסכם שלום. במקום זאת אומצה מדיניות של התפשטות טריטוריאלית, שהובילה להחמצת הסיכוי לפתרון שתי המדינות (עמ' 26).

בפרק השני מנתח לוסטיק את המרכיב השני, שבו הוא תולה את הדחייה של מציאת פתרון של פשרה. הוא מכנה זאת Holocaustia ("שואתיות"), קרי השואה כתזכורת לאיום התמידי שיהודים נמצאים בצילו ולכך שאסור לסמוך על הגויים (עמ' 37). תפיסה זו, שהיא התפיסה השלטת בציבור היהודי במדינה, מובילה לדעתו להתגברות של רגשות פחד, חשד ושנאה כלפי ערבים, ולכך שהמונח פשרה הפך למילה גסה. כך סוכלה האפשרות להגיע לפתרונות של שלום (עמ' 140).

בפרק השלישי מציג לוסטיק את המרכיב השלישי שהוביל מבחינתו למותו של פתרון שתי המדינות, והוא התמיכה הבלתי מסויגת של הממשלים האמריקאיים במדינת ישראל, בשל כוחו העצום של הלובי הפרו-ישראלי בארצות הברית. כתוצאה מכך ארצות הברית לא דחפה את ישראל לבצע פשרות כואבות כדי לקדם את השלום, וישראל הבינה כי תוכל לאמץ כל מדיניות מבלי שתיפגע התמיכה האמריקאית. כך התחזקו הגורמים הימניים ותומכי ההתנחלויות ונחלשו הגורמים המתונים ומחנה השלום, לאחר שאזהרותיהם החוזרות שמדיניות ישראל תוביל לאובדן התמיכה האמריקאית לא התממשו (עמ' 70-71; 140).

בפרק הרביעי מתאר לוסטיק את קריסתה בפועל של פרדיגמת של שתי המדינות. הסיבה העיקרית, בראייתו, היא המספר הגדל של ההתנחלויות והמתנחלים, שהפך את מפעל ההתנחלויות לבלתי הפיך. במקביל, מחנה השלום בישראל קרס והימין התחזק. לוסטיק מציג ניתוחים של מספר תומכים בפתרון שתי המדינות, אשר מציגים בפירוט את כל המכשלות שבעטיין פתרון זה אינו ניתן למימוש, ובכל זאת נצמדים לפתרון זה בתור הפרדיגמה השלטת, בשל המשמעויות ההרסניות למדינת ישראל של החלופה של יצירת מדינת אחת. בכך, טוען לוסטיק, נעשה ערבוב בין הרצוי והמצי. החשש מפני התוצאות הקשות של נטישת התקווה לשתי מדינות אינו יכול להוות הצדקה להמשך קיומה של תקווה בלתי מבוססת זו (עמ' 118).

בפרק החמישי מציג לוסטיק את התזה המרכזית שלו, שלפיה רעיון שתי המדינות הפך לפנטזיה חסרת



מותו של פתרון שתי המדינות וחלופת המדינה האחת מנקודת מבטו של פוסט־ציוני

פנינה שרביט ברוך

המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS)

שם הספר: Paradigm Lost – From Two-State Solution to One-State Reality

מאת: Ian S. Lustick

מו"ל: University of Pennsylvania Press

שנה: 2019

מס' עמודים: 194

פרופ' איאן לוסטיק מאוניברסיטת פנסילבניה, שמתמחה בהיסטוריה מודרנית ובפוליטיקה של המזרח התיכון, מנתח בספרו את מות הפרדיגמה של שתי מדינות כפתרון לסכסוך הישראלי-פלסטיני. במקומה נוצרה לדבריו מציאות של מדינה אחת, ובה יש למקד את הדיון העכשווי. לגישתו, הדגש צריך להיות אפוא על מציאת דרכים לחיים משותפים של יהודים וערבים בין הירדן לים בשוויון מלא.

בשלושת הפרקים הראשונים של הספר מציג לוסטיק שלושה גורמים מרכזיים שהביאו, בראייתו, לאובדן הסיכוי ליישם פתרון של שתי מדינות. בפרק הראשון הוא מנתח את המדיניות הציונית של "קיר הברזל", שמטרתה העיקרית להפגין עוצמה שתבלום כל התקפה על ישראל ותיצור הבנה מצד מדינות ערב כי עליהם להסכים עם קיומה של מדינת ישראל. בשלב הבא נדרש

מלאות בתנאים שמיועדים למנוע מימוש זכויות אלו בפועל. עם זאת, לדבריו מהלכים כאלה יובילו בסופו של דבר לשוויון מלא, כפי שמלמדת ההיסטוריה, למשל ביחס לשחורים בארה"ב (עמ' 146). זאת בין היתר מכיוון שיהודים פרוגרסיבים בישראל יצטרפו למאבקם של הערבים לשוויון כדי להבטיח את שימור הדמוקרטיה בישראל (עמ' 149).

הפגם המרכזי בספרו של לוסטיק הוא ההתמקדות המוחלטת באחריותה של ישראל למבוי הסתום שנוצר בניסיונות לסיים את הסכסוך הישראלי-פלסטיני.

הפגם המרכזי בספרו של לוסטיק הוא ההתמקדות המוחלטת באחריותה של ישראל למבוי הסתום שנוצר בניסיונות לסיים את הסכסוך הישראלי-פלסטיני. מדובר בפגם מהותי ביותר שכן לוסטיק מתמקד רק בצד אחד של הסכסוך, כך שנוצרת תמונה מעוותת של המציאות. לדידו, הפלסטינים הם הקורבן המובהק שיש לו תפקיד פסיבי בלבד בסכסוך. התיאור ההיסטורי של הסכסוך המובא בספר מותאם לתפיסה זו. כך למשל, לוסטיק "שוכח" לציין שישראל קיבלה את תוכנית החלוקה ב-1947 והערבים הם שדחו אותה (עמ' 18); מלחמת יום הכיפורים מתוארת כניסיון של מדינות ערב לכפות על ישראל משא ומתן (עמ' 7; 21); האינתיפאדה השנייה, גל הטרור הפלסטיני שהוביל לפיגועים מדי יומיים-שלושה במרכזי האוכלוסייה של ישראל, מוזכרת מספר פעמים ללא כל פירוט של עוצמת הפגיעה בישראל, ולעיתים תוך התייחסות רק לתגובה הישראלית הכוחנית (עמ' 25; 85). באותו אופן, הניסיונות של ישראל לסיום הסכסוך מתוארים בקצרה, אם בכלל. כך פסגת קמפ דייויד משנת 2000 מוצגת כניסיון סרק ישראלי לסיים את הסכסוך (עמ' 25; 101), אף שהנשיא קלינטון עצמו קבע שהפלסטינים הם שהכשילו את הפסגה; ההתנתקות מרצועת עזה, שהובילה להשתלטות החמאס על רצועת עזה וירי רקטות מתמשך משם על ישראל, אינה מוזכרת כמעט; וגם תהליך אנאפוליס, שבמסגרתו הציעה ממשלת אולמרט הצעות מרחיקות לכת שנדחו על ידי הפלסטינים, מוזכר לראשונה בעמ' 102 ללא כל פירוט. באופן דומה, לוסטיק אינו מתייחס להסכמי השלום שישראל חתמה עם שכנותיה, כולל לעובדה שהסכימה לוותר על חצי האי סיני במסגרת הסכם השלום עם מצרים.

אופן ההצגה בספר גורם לכך שישראל מצטיירת כישות כוחנית, דורסנית, שחושדת ללא כל בסיס בכל מי שאינו יהודי, לוקה בפרנויה שנובעת מטראומת השואה ומתעלמת מכל איתותי השלום של מדינות

סיכוי ולכן יש להמיר את העיסוק בו לדיון במצב האמיתי הקיים, שהוא מציאות של מדינה אחת (One-State Reality). לגישתו, למעשה קיימת היום מדינה אחת בין הים לירדן שנשלטת על ידי ישראל. במדינה זו מתגוררים 6.5 מיליון ערבים: 1.5 מיליון הם אזרחי המדינה ובעלי זכויות פוליטיות ואזרחיות מלאות, אך במעמד נחות בכל הנוגע לגישה למשאבים והזדמנויות למימוש זכויותיהם; 350 אלף פלסטינים תושבי מזרח ירושלים הם תושבי המדינה אך לא אזרחיה; שני מיליון תושבים פלסטינים ברצועת עזה חיים בגטו הסגור מן העולם ונשלט על ידי ישראל; ו-2.7 מיליון פלסטינים בגדה המערבית מתגוררים במקבצים של ישובים תחת משטר המאפשר לישראל להגביל את תנועתם. לצידם חיים 620 אלף מתנחלים בגדה המערבית ובמזרח ירושלים במקבצים משלהם, כשהם נהנים מחסינות וממלוא הזכויות הפוליטיות של האזרחים הישראלים "מהמחלקה הראשונה". הרשות הפלסטינית, המוצגת כגוף עצמאי, למעשה מתפקדת כגורם המסייע לישראל לשמור על הביטחון כדי להגן על המקורבים אל הרשות, וכן כקבלן ביצוע של ממשלת ישראל למשימות שישראל אינה מעוניינת לעסוק בהן בעצמה (עמ' 123-124).

לוסטיק טוען כי כאשר בוחנים את המציאות של מדינה אחת כפרדיגמה שלטת ומפסיקים לרדוף אחר מקסם השווא של שתי המדינות, אזי אין צורך להמשיך לעסוק בניסיונות חסרי תוחלת למנוע את התפשטות ההתנחלויות ולמצוא דרך לייצר הפרדה פיזית בין הישובים היהודיים והערביים, ובמקום זאת יש להתמקד בדרישה לשוויון זכויות מלא, כולל שוויון בהקצאת משאבים, שיכון ותעסוקה לכל שוכני המדינה (עמ' 131). בהקשר זה לוסטיק משבח את תנועת החרם נגד ישראל (BDS), שמדגישה את הדרישה לשוויון זכויות תוך ערעור התביעה של ישראל להיות חברה לגיטימית בקהילה הבינלאומית, כל עוד היא ממשיכה להפלות לרעה כל מי שאינו יהודי (עמ' 129).

לוסטיק מותח ביקורת קשה על המדיניות הישראלית של "ניהול הקונפליקט", שמתבטאת לדבריו בהתנהלות ברוטלית כלפי הפלסטינים, ובמקביל בטיפוח התפיסה שלפיה הפלסטינים אינם מהווים פרטנר לשלום וביצוע מעשים בשטח שמבטיחים את כישלוננו של כל משא ומתן על שתי מדינות. זאת תוך הסתייעות בתמיכתה של ארצות הברית, שמגינה על ישראל מפני ניסיונות להפוך אותה למדינה מצורעת בזירה הבינלאומית (עמ' 141). לאחר ניתוח ביקורתי זה מציע לוסטיק מוצא אופטימי, בראייתו, למצב הנוכחי. הוא מציין שגורמים בימין הישראלי תומכים בהצהרותיהם בפתרון של מדינה אחת שוויונית, הגם שחלקם כורכים מתן זכויות אזרחיות

ה-BDS (עמ' 129), תנועה שמטרתה העיקרית היא לפרק את מדינת ישראל, הרי יש לקרוא בזירות את הניתוח הביקורתי שלו לגבי ישראל.

מעבר לכך, העתיד האוטופי שמצייר לוסטיק, של מדינה אחת דמוקרטית ושוויונית, מתעלם מעומק השסעים והאיבה בין הצדדים. בהתאם לתפקיד הפסיבי שהפלסטינים ממלאים לאורך כל הספר, אין כמעט אזכור לקיומו של חלק נרחב בציבור הפלסטיני שכלל אינו מוכן לקבל את נוכחותם של יהודים במרחב, את הרקע הדתי ותפיסות העולם של ארגוני אסלאם מיליטריסטיים כגון חמאס ואת העוינות העמוקה הקיימת כלפי ישראל וישראלים. מעבר לאלה, המחשבה כי מדינה עם רוב ערבי ומיעוט יהודי תהיה דמוקרטית ואף ליברלית במהותה נדמית כמנותקת מן המציאות לא פחות מהאופן שבו לוסטיק מצייר את פתרון שתי המדינות.

למרות כל אלה, לספר חשיבות בכך שהוא מציב מראה המאפשרת לראות כיצד ישראל מצטיירת בעיניהם של יהודים פרוגרסיבים בארצות הברית ובעיני גורמים ליברליים ברחבי העולם. מעבר לכך, הניתוח בספר ביחס לסיכוי הדועך ליישום פתרון שתי המדינות ובדבר הסכנות שבהמשך היסחפות לעבר מדינה אחת – ראוי שישמש תמרור אזהרה לכל מי שחרד לעתידה של המדינה.

פנינה שרביט ברוך היא חוקרת בכירה וראש התוכנית למשפט וביטחון לאומי במכון למחקרי ביטחון לאומי. שימשה ראש מחלקת הדין הבינלאומי בפרקליטות הצבאית והייתה אחראית על הייעוץ המשפטי לגורמים הבכירים בצה"ל ובמשלה בנושאים הנוגעים, בין היתר, לדיני לחימה, לדיני תפיסה לוחמתית ולהיבטי משפט בינלאומי של פעילות צה"ל. השתתפה כיועצת משפטית במשלחת הישראליות למשא ומתן עם הפלסטינים החל משנת 1993, ובמשלחת למשא ומתן עם סוריה. pninasb@inss.org.il

ערב והפלסטינים שוחרי השלום. אפילו אם נקבל את הקביעה שיהודים אכן חשים שהם נמצאים תחת איום קיומי מתמיד, בין היתר לאור מאות שנות רדיפה, הרי שכפי שמלמדנו ג'וזף הלר ב"מלכוד 22", העובדה שהם פרנואידים אין משמעה שלא רודפים אחריהם. האיום הקיומי אינו מדומה – הוא אמיתי. החששות הביטחוניים נובעים מאיום מוחשי, מקיומם של אויבים שאינם מכירים בזכותה של ישראל להתקיים ומסבבים רבים של אלימות ולחימה נגדה. נוסף על כך, בכל פעם שישאל נסוגה משטח – בין בגדה, במסגרת תהליך אוסלו ובין מרצועת עזה בהתנתקות – היא מצאה עצמה תחת מתקפות קשות של טרור וירי רקטות. אין זה אומר שמדיניותה של ישראל חפה מביקורת ושאין בכל זאת מקום לפשרות טריטוריאליים, אולם התעלמות מוחלטת ממצאות זו והטלת האשמה על ישראל באופן בלעדי פוגעת בתוקף הטיעונים של הספר.

לספר חשיבות בכך שהוא מציב מראה המאפשרת לראות כיצד ישראל מצטיירת בעיניהם של יהודים פרוגרסיבים בארצות הברית ובעיני גורמים ליברליים ברחבי העולם.

זאת ועוד, לוסטיק גם נמנע כמעט מלהזכיר את הדרישות הפלסטיניות המקשות על השגת פתרון של פשרה, כגון ההתעקשות על זכות השיבה. נדמה כי בראייתו זוהי דרישה מוצדקת. כך לוסטיק מותח ביקורת על מי שמצפה כי תנועת ה-BDS תמקד את ביקורתה בכיבוש של הגדה ובהתנחלויות, ומסביר שמדיניות ההתנחלויות היא למעשה המשך טבעי של מה שמדינת ישראל היא במהותה: "מדינת מתנחלים שתלטנית" (an expansionist settler state) (עמ' 118). כאשר זו נקודת המוצא של הכותב וכשברורה אהדתו לתנועת



בפרק האמפירי מביא המחבר שורה של קונפליקטים תוך־מדינתיים שהסתיימו בחתימה על הסכמים המסדירים את מערכת היחסים בין הצדדים הניצים או בניצחון של אחד מהם. בין היתר הוא מביא כדוגמה את הסכסוך בבורונדי בין שבטי ההוטי והטוטסי, שהסתיים בהפסקת אש לאחר התערבות של גורמים רבים בזירה הבינלאומית. כן מובאים סכסוכים נוספים בין ארגונים לממשלות בצפון אוגנדה, בסיירה ליאון, בחוף השנהב ובנפאל.

בסופו של פרק זה מסכם המחבר את הגורמים שהניעו את הקבוצות להיכנס לתהליך של משא ומתן ומחלק אותם לקטגוריות: גורמים פנימיים כמו היחלשות הקבוצה ופגיעה במעמדה הציבורי; גורמים חיצוניים כמו סיוע המעודד הליכה בכיוון זה או אחר; ומניעים פוליטיים כמו רצון לזכות בהכרה ובייצוג, הישרדות והשתלבות בפוליטיקה. גורמים אלה הם הפרמטרים שעל פיהם מבקש המחבר לבחון את התהליך שעבר על אש"ף בטרם חתם על הסכמי אוסלו, אשר בהם הוא דן בחלקו השני של הספר.

הספר מהווה כר פורה לידע ולימוד לקוראים המתעניינים בשורשי הסכסוך ובהתפתחותו, והוא מקור שניתן להישען עליו לשם אימות והשוואה בין גרסאות שונות המתארות התרחשויות דומות.

זהו ללא ספק ספר מאיר עיניים ועתיר מידע, היורד בחתך כרונולוגי לפרטים ולהתרחשויות רבות שהתחוללו בתנועת פתח – שהובילה את הארגון לשחרור פלסטין (אש"ף) מאז הועברה השליטה בו מידי מצרים ומדינות ערב לידיו – וכן בתמורות שחלו בארגון כתוצאה מהעיוותים עם ישראל וגם עם מדינות ערביות, בחילוקי הדעות הפנימיים שהתגלעו בתוכו ובצורך המקודש, בעיני רוב הפלסטינים, בשימור מעמדו כנציג הבלעדי של העם הפלסטיני.

הספר מהווה כר פורה לידע ולימוד לקוראים המתעניינים בשורשי הסכסוך ובהתפתחותו, והוא מקור שניתן להישען עליו לשם אימות והשוואה בין גרסאות שונות המתארות התרחשויות דומות. שפע המקורות שבהם השתמש הכותב (אם כי קיים חוסר איזון בין מיעוט המקורות היחסי בשפה הערבית לבין אלה בעברית ובאנגלית) כבסיס לטיעונו מגביר אף הוא את מהימנותו של הספר.

ואולם העיסוק הרב בפרטי האירועים שאותם סוקר הכותב ומחויבותו לרקע התאורטי מותירים את הקוראים המתעניינים בקורות הסכסוך הישראלי־פלסטיני בתחושה



סכסוך קשה להסבר

יוחנן צורף

המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS)

שם הספר: מדוע שלום? המניעים הפוליטיים להצטרפות אש"ף לתהליך אוסלו

מאת: שמעון כרמי

הוצאה: רסלינג

שנה: 2020

מס' עמודים: 563

שמעון כרמי מתחקה בספרו אחר הגורמים והתהליכים שהניעו את אש"ף לפנות לכיוון של תהליך שלום והביאו בסופו לחתימה על הסכמי אוסלו. המחבר בוחן את הסוגיה בהסתמך על תאוריות מתחום מדע המדינה, העוסקות בנטישת הדרך הצבאית מצד ארגוני טרור או תנועות התנגדות ומעברם לכיוון המדיני. תאוריות אלה נסקרות בספר בהרחבה, ומהן גוזר המחבר את הגורמים שבאמצעותם הוא מבקש לענות על השאלה העומדת במוקד הספר.

המחצית הראשונה של הספר עוסקת בשאלות של רקע וכוללת שני פרקים – תאורטי ואמפירי. בפרק התאורטי עוסק המחבר במניעים הדוחפים ארגוני טרור לפעול ובאלה המביאים אותם בהמשך התהליך לחתור לשלום או להסדר ששם קץ לפעולות אלה. זאת תוך עמידה על המגוון הרחב של המניעים, המאפיינים, מקורות הכוח והסמכות של הארגונים הנכללים בקטגוריה זו.

אירועים בתמורות שהתחוללו בתפיסתה של הנהגת אש"ף בתקופה זו.

האירוע הראשון הוא גירוש פעילי אש"ף על כל פלגיו מירדן בספטמבר 1970 שנודע בפי הפלסטינים כ"ספטמבר השחור", אשר ניתק את הפלסטינים ממגע עם הגבול הישראלי והמחיש את הקושי שבהישענות על מדינות ערב ובשימוש בשטחן כבסיס למימוש המאבק המזוין בישראל. האם יש קשר בין התמורות הראשונות שחלו בעמדת אש"ף בסוגיית המאבק בישראל בראשית שנות ה-70 ובין אירועי ספטמבר השחור? דומה שכן, אך המחבר אינו מתחבט בסוגיה זו.

האירוע השני הוא גירוש אש"ף מלבנון אחרי מלחמת לבנון הראשונה ב-1982 בעקבות התבססותו שם, השתלטותו על חלקים מלבנון והשימוש בשטחה כבסיס להמשך המאבק המזוין בישראל. גירוש זה הרחיק את אש"ף מזירת העימות, פיזר את כוחותיו ברחבי המזרח התיכון והבהיר עד כמה שברירת היא ההישענות על המדינות הערביות. מצרים שחתמה עם ישראל על הסכמי שלום ב-1979 שמרה על מחויבותה להסכמים אלה, וסוריה, הפטרונית של לבנון דאז, ניסתה לפרוס את חסותה על אש"ף ויצרה בכך קרע עימו. אש"ף נותר מוחלש, מוסדותיו מפורקים והחיפוש שלו אחר משענת מדינית שתסייע לו להיחלץ מן התהום שאליה הידרדר לא הועיל במיוחד.

המחבר אומנם עוסק בתוצאות הגירוש ובניתוח חולשתו של אש"ף, אך אינו מייחס לו את ההשפעה הראויה על התמורות שחלו בחשיבה הפלסטינית ובאש"ף ועל ההליכה למשא ומתן מדיני. אבו מאזן תיאר באחד מנאומיו, שבהם הגיב על תוכנית המאה של הנשיא טראמפ בינואר 2020, את הימים שעברו על אש"ף לאחר הגירוש מלבנון, אשר לדבריו היו קשים מימיו של הנשיא טראמפ. הוא ביקש לעודד את השומעים ואמר כי בשנים שלאחר הגירוש מלבנון המצב היה קשה יותר. אפילו כינוס המוסדות של אש"ף היה בלתי אפשרי, משום שחבריהם התייאשו וסירבו להשתתף בהם.

האירוע השלישי ואולי המעצב של העמדה הפלסטינית בהקשר זה הוא פרוץ האינתיפאדה הראשונה בסוף 1987. חוקרים רבים וביניהם משה שמש (1999), אברהם סלע (2019), מתי שטיינברג (2008) ואחרים העניקו משקל נכבד לאינתיפאדה הראשונה ולשינוי שהיא חוללה בקרב הפלסטינים. מצד אחד האינתיפאדה הייתה יוזמה של תושבי השטחים, שהיו אז ברובם תחת שליטה ישראלית, והיא לימדה על שינוי המתחולל מלמטה, מה שאנחנו הישראלים אוהבים לכנות Bottom-up. מצד שני היא איימה על ההגמוניה של הנהגת אש"ף המוחלשת ממילא, שישבה בתונוס וחיפשה הזדמנות

מסוימת של החמצה, משום שאוסף הגורמים שהוא מביא כהסבר למניעים שהביאו את אש"ף לזנוח את המאבק המזוין ולאמץ את מתווה המשא ומתן לשלום אינו מספק תשובה ברורה.

השאלות שהציב המחבר בפתיחה (עמ' 12): מה הביא את ההנהגה הפלסטינית לפנות לתהליך שלום? כיצד התרחשה הטרינספורמציה ממאבק מזוין אל משא ומתן מדיני? מה הביא את הנהגת אש"ף לרצות להיכנס לתהליך אוסלו? ועוד שאלות העומדות, כך לגרסת המחבר, בלב ספר זה נענות באופן חלקי ולא חד דיו. נראה שהתהייה שבה מותיר המחבר את הקוראים נובעת מהניסיון לאמץ כלים מתחום מדע המדינה כדי לבצע ניתוח היסטורי במהותו. אלו כלים הבוחנים את האירועים באמצעות מודלים, פרמטרים, נוסחאות ופרדיגמות ובכך כובלים את הכותב לממד ההשוואתי. לעיתים הדבר מקשה על מתן המשקל הראוי לממדי הזמן, המרחב וההקשר הקונקרטיים שבהם התרחשו האירועים המתוארים בספר, או להצהרות, להודעות ולהתבטאויות שפורסמו מפי דמויות מרכזיות בתוך הארגון.

כך למשל תוהה המחבר כבר בראשית דבריו (עמ' 12) כיצד פנתה ההנהגה הפלסטינית לתהליך שלום, בעוד האמנה הפלסטינית השוללת את קיומה של ישראל וקובעת שרק המאבק המזוין הוא הדרך לשחרור פלסטין טרם שונתה. האם כל שינוי פרקטי מחייב את ביטול הישן האידיאולוגי, או שההיסטוריה מלמדת אותנו כמעט תמיד שהחדש מחדש והישן מתיישן, שהרי טבען של תנועות פוליטיות הוא שהן אינן ממהרות להכריז על ביטול המסמך האידיאולוגי המכונן, שכן יש בכך משום הודאה בכישלון. עדיף בנסיבות אלה להיתלות באילוצי המציאות הכופים את השינוי.

המחבר אומנם עוסק בתוצאות הגירוש ובניתוח חולשתו של אש"ף, אך אינו מייחס לו את ההשפעה הראויה על התמורות שחלו בחשיבה הפלסטינית ובאש"ף ועל ההליכה למשא ומתן מדיני.

באותה שיטה המחבר גם לא מנסה לאפיין את ההתרחשויות, לא נותן בהן סימנים ולא מציב אותן בסדר היררכי על פי מידת השפעתן על התמורות שהתחוללו בחשיבה של הנהגת אש"ף אשר לשינויים המתבקשים ולעדכוני המתחייבים בתפיסת הסכסוך עם ישראל ודרכי ההתמודדות עימו. על התמורות שחלו בעמדת הפלסטינים ואש"ף בעידן שלאחר 1967 דובר ונכתב רבות. דומה שקשה לערער על מרכזיותם של שלושה

סוחפת את ההמונים, האם הם רואים בה תקווה חדשה וכיצד הם מתמודדים עם תנועות אופוזיציוניות כמו חמאס, שהרבה אז להתנגח ולהאשים את יריביו בבגידה ובויתור על העקרונות החשובים של העם הפלסטיני.

דומה שהמשך קיומו של הסכסוך הישראלי-פלסטיני יוסיף להעשיר את המחלוקות בין חוקריו השונים אשר לתמורות החלות בו, לאופיו ולכיווני התפתחותו.

ההכרזה, כך התברר, זכתה לאהדה רבה בציבור, שראה בה מהלך חדשני הנוטע תקווה ומבשר על שינוי. ברצועת עזה חוללה יריבות זו עימותים חריפים בין פעילי פתח לפעילי חמאס לאורך כל שנות האינתיפאדה, לפני ההכרזה ובעיקר אחריה. בכל העימותים הללו היה חמאס במעמד ה"אנדרדוג" הפלסטיני. עיני הרוב היו נשואות לעבר התקווה החדשה שנוצרה בעקבות ההכרזה, אשר הייתה למעשה פרי מאמץ שבו היה לתושבי הפנים חלק נכבד.

מעקב כזה יכול היה גם ללמד מה משקלו של כל אחד מהאירועים שהתחוללו בשנים שקדמו לחתימה על הסכמי אוסלו. הוא יכול היה להראות שראשיתו של הפילוג הפנים-פלסטיני בפרוץ האינתיפאדה הראשונה ושורשיו נעוצים בגילוי שחשף חמאס כבר בראשית ימיו, שלפיו אין בכוונת מחוללי האינתיפאדה, אנשי פתח והזרם הלאומי, להמשיך להחזיק בתביעה הישנה למדינה במקום ישראל אלא במדינה לצד ישראל. הכרזת העצמאות הייתה מבחינת חמאס אשור לכל הטיעונים שהשמיע בפומבי ובכרזיו הרבים שהופצו בחודשי האינתיפאדה הראשונים. זו גם אחת הסיבות המרכזיות לאי-הצטרפותו למפקדה הלאומית המאוחדת של האינתיפאדה.

להוציא בדיקה שעליה מספר המחבר (עמ' 476) – של גיליונות העיתון העצמאי יותר אלקודס המזרחי-ירושלמי ב־15 השנים 1991-2005, אשר באמצעותה ביקש לברר באיזו מידה מדברת הנהגת אש"ף במונחים חיוביים על שלום – לא ניכר בספר עיסוק בשיח הפנימי. בפרק המסכם שומר המחבר על נאמנותו לממד ההשוואתי של המחקר. הוא מעמיד את ההסברים שצוינו לעיל מול הפרמטרים שהעלה בפרק התאורטי ובוחן כיצד ממצאיו משתלבים בפרמטרים אלו. זוהי מעין מלאכת שיבוץ והתאמה, שתרומתה לשאלה המהותית – מה הניע את אש"ף ללכת לתהליך אוסלו או בלשון המחבר "מדוע שלום?" – רבה אך אינה מספקת.

דומה שהמשך קיומו של הסכסוך הישראלי-פלסטיני יוסיף להעשיר את המחלוקות בין חוקריו השונים אשר לתמורות החלות בו, לאופיו ולכיווני התפתחותו.

להיחלץ מן המבוי הסתום שבו הייתה נתונה. זו הייתה הזדמנות ששיחקה לידי המתונים בצמרת אש"ף והגבירה את עוצמת הלחץ שהפעילו תושבי הפנים. הם שמרו על נאמנות לאש"ף וראו בו את הנציג הלגיטימי הבלעדי, אך הפעילו עליו לחץ לקבל החלטות שישנו את פני הסכסוך. הם העבירו מסרים ושיגרו עצומות של תושבים שנתנו גיבוי לדרישות אלה.

ביטויים לכך אפשר לראות בכתבות רבות של עיתונאים בני התקופה, שעקבו אחר המסרים החדשים שנוסחו על ידי מחוללי האינתיפאדה, וכן בספרים כמו **מבטירות לירושלים** (פרידמן, 1990, פרק 14) ו**אינתיפאדה** (שיף ויערי, 1990, עמ' 106-126) ועוד. תהליך זה, לצד ההתנתקות שביצע המלך חוסיין משטחי הגדה המערבית חודשים אחדים לאחר פרוץ האינתיפאדה והלחצים שהפעילו על אש"ף ארצות הברית וגורמים מזרחיים הבינלאומיים – כל אלה הביאו להכרזת העצמאות הפלסטינית בנובמבר 1988, ששינתה באורח מהותי את פני הסכסוך בין ישראל לפלסטינים.

בהכרזה יש קבלה של עקרון החלוקה (החלטת האו"ם 181) לשתי מדינות, יהודית וערבית, והודעה על כיבוד כל החלטות האו"ם מבלי לציין את מספריהן. בכך ההכרזה קבעה למעשה שהסכסוך חדל להיות קיומי והפך להיות סכסוך על גבולות. ברי היה הן לפלסטינים והן לישראלים שישראל לא תוכל לפתוח בתהליך מדיני כלשהו ללא הכרזה כזו. המחבר מציין אומנם את ההכרזה אך ממעיט בתרומתה לשינוי שהתחולל בעמדת אש"ף, כשהוא קובע: "...על כן לא היה בהצהרה חידוש אלא אף נסיגה מנכונות לוועידה הבינלאומית בחסות האו"ם לפיתרון שאלת פלסטין" (עמ' 358).

במילים אחרות – בראיית המחבר, הנכונות לוועידה בינלאומית, שאינה יותר מנכונות לשבת סביב השולחן, מרחיקה לכת יותר מעמדת פתיחה חדשה שיוצר המוסד הפלסטיני בדרג הגבוה ביותר, אשר מגדירה מחדש את אופיו של הסכסוך. יתרה מזאת, גם הרטוריקה של מנהיגות פתח ואש"ף שנלוותה להצהרה והושמעה גם שנים רבות אחריה העצימה את הכיוון הזה ולא הותירה מקום לספק באשר למשמעותה של הכרזה זו.

המחבר מציין בלשונו את מרבית הגורמים הללו: גלות אש"ף בתוניס, התמיכה הפומבית של ערפאת בסדאם חוסיין במלחמת המפרץ (1991), התחזקות הנהגת הפנים בשטחים, רצון ההישרדות, שמירת הרלוונטיות, לחץ בינלאומי ועוד (עמ' 484-486), אולם אינו עומד על משקלו של כל אחד מהגורמים הללו.

מעקב אחר השיח הפנים-פלסטיני באותה עת היה מבהיר היטב את משקלו של כל אחד מן הגורמים הללו. זהו פרמטר המשקף הלכירוח: האם הכרזת העצמאות

מקורות

סלע, א' (2019). המשבר באש"ף והיום שאחריו. **הזמן הזה**, ון ליר. <https://hazmanhazeh.org.il/plo/>
פרידמן, ת' (1990). **מביירות לירושלים** (י' פרידמן, מתרגם). מעריב – הד ארצי.

שטיינברג, מ' (2008). **עומדים לגורלם – התודעה הלאומית הפלסטינית 1967-2007**. ידיעות ספרים, עמ' 55, 131, 174, 249.
שיף, ז', ויערי, א' (1990). **אינתיפאדה**. שוקן.
שמשי, מ' (1999). אש"ף: הדרך לאוסלו – שנת 1988 כמפנה בתולדות התנועה הלאומית הפלסטינית. **עיונים, כרך 9**, 186-245.

לקריאה נוספת

צורף, י' (2019). הפילוג הפנים-פלסטיני כמחולל שינוי ביחס לסכסוך עם ישראל. **עדכן אסטרטגי, כרך 21** (4), המכון למחקרי ביטחון לאומי, עמ' 15-26. <https://bit.ly/3kQ7vSh>
Brown, N. J. (2010). The Hamas-Fatah conflict: Shallow but wide. *The Fletcher Forum of World Affairs*, vol. 34(2), pp. 36-50.

شعبان ع [تداعيات الانقسام على المشروع الوطني والتوظيف الإقليمي له] دراسات [مركز الأبحاث] منظمة التحرير الفلسطينية [شعبان, ع' (ل"ת)]. השלכות הפילוג על הפרויקט הלאומי וניצולו האזורי. מחקרים, מרכז המחקרים, אש"ף <https://bit.ly/3sGoY66>

מבחינה זו תרומתו של הספר להעשרת דיון זה רבה ביותר. השפעת הגורמים החיצוניים ובמרכזם ישראל על ההתרחשויות הפנימיות בצד הפלסטיני רבה, ואולם התהליכים המתחוללים בתוכו, כדוגמת הכרזת העצמאות הפלסטינית, מחוללים תפניות משמעותיות.

יוחנן צורף הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. תחומי המחקר שלו הם יחסי ישראל-פלסטינים, החברה הפלסטינית, זיקתה לישראל ולהתנחלויות וכן המערכת הבינארגונית הפלסטינית. תפקידו הצבאי האחרון של צורף היה היועץ לענייני ערבים של המנהל האזרחי ברצועת עזה (סא"ל מיל"), בתקופת האינתיפאדה הראשונה ועד להשלמת היישום של הסכמי אוסלו. לאחר שחרורו כיהן כראש האגף הפלסטיני-ערבי במשרד לענייני מודיעין ואסטרטגיה.

yohanant@inss.org.il



מקומית; אומנים המבטאים בדרכם את ההתנגדות לכיבוש; ילדים החווים את הכיבוש ומתמודדים מבחינה פסיכולוגית ופיזית; רופאה המתארת כיצד הגבלות היציאה מהשטחים מביאות לתופעה של נישואי בני דודים, וכן קבוצות נוספות. לבסוף פורסת דונסקי את הנרטיב הפלסטיני בהקשר הרחב שלו. היא חותמת במסקנה כי למרות המבט הרחב שיש למרואייניהם דבקים בנרטיב, מה שמעיד על חוזקו והמשכיותו. מרדה דונסקי היא עיתונאית אמריקאית ומרצה לעיתונות, עם מומחיות במזרח התיכון העכשווי. היא לימדה עיתונות באוניברסיטת נורת'ווסטרן ועבדה בעיתון שיקגו טריביון. בין היתר שהתה בישראל במסגרת עבודתה ונחשפה לפלסטינים ולמציאות חייהם – מפגש שנטע בה את הרעיון לכתיבת הספר. "כשאתה יודע שיש בסיפור יותר מאשר מה שסיפרו לך, יותר ממה שקראת וראית מרחוק, מה אתה עושה?" אמרה דונסקי בריאיון להוצאת הספרים שהוציאה את ספרה (אוניברסיטת נוטר דאם). דונסקי הקשיבה לסיפוריהם. כאשר לא הייתה אפשרות להיפגש עימם, היא קיימה את הראיונות באמצעים טכנולוגיים. למשל, היא ראינה נערה מעזה שהתברכה בכישרון מתמטי ומשתתפת בתחרויות עולמיות במתמטיקה, מה שהקנה לה אפשרות נדירה לצאת משם.

ספרה של דונסקי שונה באופיו ובמטרתו מספרים אחרים העוסקים בסכסוך.

ספרים רבים נכתבו על הסכסוך הישראלי-פלסטיני, חלקם זיכרונות אישיים של שותפים למלאכת המשא ומתן, חלקם של אנשי אקדמיה, חוקרים או אנשי תקשורת, חלקם של סופרים ואנשי רוח. כל אחד מהמחברים הרכיב משקפיים ייחודיים התואמים את נקודות מבטו על הסכסוך, את עמדותיו המדיניות, את זיכרונותיו או את תבנית נוף מולדתו. מסקירה מהירה של מדפי הספרים נדמה כי ספרה של דונסקי שונה באופיו ובמטרתו מספרים אחרים העוסקים בסכסוך. המרואיינים של דונסקי לא רוצים שירחמו עליהם, הם רוצים להשמיע סיפוריהם. הם רוצים שהעולם ידע שפלסטינים אינם קשורים רק לטרור ואלימות, אלא גם להרבה דברים אחרים. נראה כי דרך הסיפורים האישיים, הדברים מתבהרים והופכים מוחשיים.

למשל נזמי ג'ובה, פרופסור להיסטוריה באוניברסיטת ביר זית המתגורר בבית חנינא. במשך 25 שנים, חמישה ימים בשבוע, הוא נוסע 50 קילומטר מביתו למקום עבודתו וחזרה וממתין במשך שעות במחסום קלנדיה.



הפלסטינים כפי שלא הכרנו

אלון אביתר

חוקר עצמאי

שם הספר: סיפורים מפלסטין – נרטיבים של חוסן
STORIES FROM PALESTINE – Narratives of Resilience

מאת: מרדה דונסקי

מו"ל: University of Notre Dame Press

שנה: 2021

מס' עמודים: 262 עמודים

מה העולם יודע על הפלסטינים, על שגרת יומם ועל שאיפותיהם, מלבד העובדה שהם "קורבנות של כיבוש"? אכן, כיבוש הוא לא דבר נעים, והפלסטינים מתמודדים עם קשיים גדולים בחיי היום-יום: עמידה אין-סופית במחסומים, גישה מוגבלת למים, הפקעת שטחים. למרות זאת, כפי שעולה מהספר, המביא את סיפוריהם של כ-30 פלסטיניות ופלסטינים מאזורים שונים – הם אנשים אופטימיים, נחושים ומוכשרים. יש ביניהם יזמים שהצליחו ברמה בינלאומית, אומנים, פרופסורים שלמדו בחו"ל ועוד. את הצד הזה שלהם מבקשת המחברת מרדה דונסקי לחשוף, שכן הפלסטינים אינם רק קורבנות אלא אנשים השואפים לחיות באופן חופשי, ליצור ולהגיע להישגים.

הספר כולל הקדמה שבה פורסת דונסקי את הרציונל לכתיבתו, ומספר פרקים שכל אחד מהם מביא את סיפוריהם של אנשים בעלי מכנה משותף, בצירוף נתונים תומכים: חקלאים המשווקים בהצלחה תוצרת

מאיתנו את השמחה לחיים. חיים זקוקים למרחב לתקווה, ומרחב כזה נעול בפני צעירים פלסטינים" (עמ' 143). בתקופות של מתח רב היא חוששת שבנותיה יהפכו ל"שאהידיות". היא נוהגת ללכת עם בנותיה לעיר העתיקה וזו דרכה להביע התנגדות, להראות שהמקום שייך להם.

בצד הסיפורים האנושיים משלבת דונסקי לאורך ספרה נתונים שונים הנוגעים לשגרת החיים בשטחים: דמוגרפיה, טריטוריה, תשתיות שונות ועוד. נתונים אלה נלקחו מדוחות של האו"ם, אונר"א, ארגוני זכויות אדם, מקורות ממשלתיים ישראלים ופלסטיניים, ארגונים לא־ממשלתיים וכן מהאקדמיה ומהעיתונות.

הנתונים נועדו לתמוך בסיפורים ובנרטיב העולה מהם. למשל, הדיסוננס של הפלסטינים החיים במזרח ירושלים: 95 אחוזים מהם אינם אזרחים אלא תושבים. מ־1967 עד 2017 גדלה האוכלוסייה הערבית במזרח ירושלים פי חמישה בערך – פי שניים מהגידול באוכלוסייה היהודית. למרות זאת, מאז 1967 השלטון הישראלי קידם בנייה של 55 אלף יחידות דיור לאוכלוסייה היהודית, מול 600 יחידות בלבד בשכונות הערביות עבור האוכלוסייה הערבית. לפי ארגון שלום עכשיו ניתנים אישורי בנייה ל־16.5 אחוזים בלבד מהפלסטינים, למרות שהם מהווים כשליש מאוכלוסיית ירושלים. המציאות הזו הולידה בנייה בשכונות הפלסטיניות ללא אישור, בלית ברירה. לפי ההערכה, כ־20 אלף יחידות דיור מיועדות להריסה. בין השנים 2004–2019 נהרסו כ־1000 יחידות דיור.

דונסקי ממשיכה ומתארת את האפליה כלפי ערביי מזרח ירושלים: מ־1967 עד 2014 כ־14.5 אלף פלסטינים איבדו את זכותם להתגורר בירושלים, ומאז 2006, עת הוסיפה ישראל תנאי של הצהרת נאמנות לישראל, הדבר נמנע מפלסטינים נוספים, כאלה המוגדרים "טרוריסטים". פלסטיני היוצא לשהות מחוץ למדינה לפרק זמן ממושך מאבד את זכותו לחזור, בניגוד כמובן ליהודים, שזכותם על האדמה היא דבר מובן מאליה כביכול.

הפלסטינים במזרח ירושלים יכולים להצביע בבחירות המקומיות, אך לא בבחירות לכנסת. אין להם דרכון ישראלי. הם יכולים אומנם לבקש אזרחות, אך מדובר בתהליך שנמשך שנים. בין השנים 2003 עד 2018 ביקשו זאת כ־10 אלפים פלסטינים, וכ־3,000 נמצאים בתהליך של אזרחות. דונסקי אינה מתארת את צידו השני של המטבע: פעילות פוליטית אנטי־ישראלית המגיעה עד כדי איומים על תושבים המבקשים אזרחות.

לפלסטינים במזרח ירושלים, מספר ג'ובה מבית חנינא, אין כתובת פוליטית בעיר, שום מוסד לפנות אליו

רבע מהזמן המוקדש לעבודתו, הוא מעריך, עובר עליו בהמתנה במחסומים. בין השנים 1993–2000 הוא קרא כ־100 ספרים במהלך ההמתנות במחסום. "הרכב שלי הפך לספרייה", הוא אומר (עמ' 201).

הקריאה מבחינתו היא הדרך שלו להתמודד עם הכעס שהוא צובר. מי יכול להישאר שווה נפש במציאות חיים יום־יומית כזו? ואכן, דונסקי מציינת כי ללוגיסטיקה המורכבת במציאות היום־יומית הזו יש השפעה ומביאה את דבריו של ג'ובה: "כל סכסוך מייצר הרבה אלימות. חברות הופכות אלימות יותר ואגרסיביות יותר, בכל היבט של חיים [...] לא כל אחד יכול להיפטר מהאלימות בתוכו בדרך פוזיטיבית. יש מי שאינם מסתדרים, ואחרים כן. אני מצאתי את הדרך שלי להיפטר מהכעס במחסומים באמצעות הקריאה [...] ההבדל בינינו לבין (כבושים – א.א.) אחרים הוא שאנחנו חיים כבר חמישה עשורים תחת כיבוש. הם (הישראלים – א.א.) מחליטים אילו ספרים יכולים להיכנס ליהודה ושומרון, אילו סחורות ניתן לייבא" (עמ' 201–202).

ג'ובה יכול היה לפתור את הקשיים הלוגיסטיים ולהימנע מעמידה במחסומים אילו עבר לביר זית, ותוך כך גם היה חוסך הרבה כסף, שכן בית בביר זית היה עולה ל־100 אלף דולר, ובירושלים המחיר הוא פי חמישה. אבל הטראומה של 1948, הנטועה עמוק בתודעתם של הפלסטינים, כפי שעולה מסיפורי המרואיינים, אינה מאפשרת לו לעשות זאת. "שום דבר לא יזיז אותי מהעיר שלי", אומר ג'ובה. "אנחנו הוצאנו מהבתים שלנו ב־'48, ולא נחזור על זה" (עמ' 202).

או כמו שאומר עמאד ח'טיב, נשיא האוניברסיטה הפוליטכנית הפלסטינית בחברון: "אף פלסטיני לא יסכים להיות פליט שוב" (עמ' 120). ח'טיב, שעשה את הדוקטורט שלו בגרמניה, חזר לכאן חמש שנים אחרי הסכמי אוסלו. ירח דבש – כך הוא מגדיר את התקופה ההיא, שבה זרם הרבה מאוד כסף לאזור. הוא נחשף אז לשמאל הישראלי והתאכזב, וכשעמית ישראלי שהיה מאדריכלי הסכמי אוסלו אמר לו באחת ההזדמנויות שאם להודות על האמת, זו לא האדמה שלהם, הבין ח'טיב כי גם השמאל הישראלי, או לפחות חלקים ממנו, לא מכיר בזכותם הלגיטימית של הפלסטינים בשטחים (עמ' 112–120).

"חיים תחת שנים של כיבוש", אומרת נדיה חרש, גרושה המתגוררת בבית חנינא, "מחקו את ערך החיים עבור הפלסטינים. מרגישים שהחיים כל כך אומללים וחסרי טעם, עד שמוות נדמה כמעט כמו שינוי ולא כאובדן. צעירים משתוקקים להילחם ביוזעם שכל הנראה ייהרגו, שכן אין בכך אובדן מבחינתם [...] חיים במצב של השפלה ודיכוי משנים את נשמתנו וגוזלים

אין צורך לקרוא עד העמוד האחרון על מנת להבין כי דונסקי מציגה בספרה גישה פרו־פלסטינית ללא תיאור נסיבות מהותיות הנוגעות לאינטרסים ולצרכים הישראליים, עקשנות מדינית פלסטינית וחוסר מוכנות לפשרות, מאבק לאומי הנוקט בדרך של טרור ועוד.

צדדים שווים: "הזכויות של שני הצדדים לכבוד ולביטחון הן זהות, אך אין לשני הצדדים הכוח השווה להשיג זאת" (עמ' 198).

אין צורך לקרוא עד העמוד האחרון על מנת להבין כי דונסקי מציגה בספרה גישה פרו־פלסטינית ללא תיאור נסיבות מהותיות הנוגעות לאינטרסים ולצרכים הישראליים, עקשנות מדינית פלסטינית וחוסר מוכנות לפשרות, מאבק לאומי הנוקט בדרך של טרור ועוד. לדידה של דונסקי ספרים רבים עסקו בכך, ומטרתו של ספר זה – המכוון בעיקרו לקהל בינלאומי – היא להעמיק את ההיכרות מזווית אנושית ולעורר אמפתיה ואהדה לשגרת יומם ולחיהם של הפלסטינים. נדמה כי היא הצליחה במשימתה זו.

סגן־אלוף (מיל') אלון אביתר שירת בצה"ל כקמ"ן ביחידה 8200 וכיועץ לענייני ערבים של מתאם הפעולות בשטחים. היכרותו עם הזירה הפלסטינית היא ארוכת שנים. אלון מרצה ויועץ בנושא הסכסוך לגופים שונים, פרשן בתקשורת הישראלית, הזרה והערבית בתחום הערבי־פלסטיני.

Aloneviatar1@gmail.com

כדי לפתור בעיות, ובצר להם אנשים מוצאים מפלט וכוח במשפחות שלהם, "כי החוק לא שם כדי לעזור לנו", הוא אומר. "החוק הוא החוק של הכובש". האפליה של הפלסטינים במזרח ירושלים אינה רק גיאוגרפית אלא גם חברתית, טוען ג'ובה. "יש שירותים שהם משותפים, כמו בתי חולים, תחבורה. אנחנו חיים עם ישראלים אבל אנחנו מופרדים. כל צד מנסה שלא להכיר באחר" (עמ' 201). מוחמד מונא, מארגן הפסטיבל לספרות פלסטינית ברמאללה, מתאר זאת באופן קיצוני יותר: "העתיד יהיה חייב להיות טוב יותר, אני חושב שלא יכול לקרות משהו שיהפוך את המצב לגרוע יותר מאשר כעת", הוא אומר (עמ' 132). מונא נולד ב־1982 בירושלים. הדרך לאוניברסיטת אל קודס, שם למד, התארכה מאוד בשל ניתוק הרצף של היישובים הפלסטיניים: חמש דקות הפכו לשעה וחצי, ושלושה קילומטרים הפכו ל־25. חלק מחבריו נהרגו בעימותים עם הצבא הישראלי. הוא מתוסכל מכך שהפלסטינים מתקשים לספר את הסיפור שלהם לעולם. זה מה שדונסקי ניסתה לעשות, אלא שהתמונה המוצגת היא אסימטרית. כך למשל היא פורסת את עיקרי "תוכנית המאה" של הנשיא האמריקאי לשעבר טראמפ, מציגה את חוסר האיזון שבה ומפרטת את התמיכה האמריקאית רחבת ההיקף בישראל בתקופת כהונתו. עם זאת, היא שומטת את המידע בדבר הסיוע החיצוני בהיקף של עשרות מיליארדי דולרים שקיבלו הפלסטינים לאורך השנים, ואשר ירדו לטמיון. נראה כי לדעתה אין צורך בהצגת הדברים, והיא אף אינה מתיימרת להיות ניטרלית. טעות לחשוב שמדובר בשני

ייעוד ומטרה, קול קורא

אפשרויות הפרסום

עדכן אסטרטגי מציע חמישה סוגי פרסומים:

“הבמה המחקרית” (The Research Forum) — מאמרים אקדמיים בהיקף של עד 8,000 מילים בעברית או 10,000 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.

“ניתוח מדיניות” (Policy Analysis) — מאמרים שעיקרם ניתוח מדיניות בהקשרים של ביטחון לאומי, בני 1,500 עד 3,000 מילה בעברית ועד 2,500 מילים באנגלית, ללא הערות שוליים ועם הפניה למקורות באמצעות קישורית (Hyperlink), ללא רשימת מקורות בסופו. כן ניתן יהיה לצרף רשימת מקורות מומלצים לקריאה בסוף המאמר. המאמרים יכללו תקציר בהיקף של 100–120 מילים ורשימת מילות מפתח בהיקף של עד עשר מילים.

“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).

“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).

“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 ורשימת מקורות נוספים מומלצים לקריאה (סגנון APA).

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. כתב העת מוכר על ידי הו"ת ומופיע ברשימת כתבי העת למודל התקצוב. 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 התיאורטי עם כתיבה מוכוונת מדיניות.

העת הנוכחית מזמנת שינויים תכופים במוסכמות יסוד הקשורות לביטחון לאומי ולאופן שבו הוא נתפש. 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 באכסנייה 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.

