

# מדיניות ממשלת מודי כלפי ישראל: רטוריקה ומציאות של ניתוק הקישור לפלסטינים

## וינייה קורה

יחסי הודו-ישראל מתהדקים בהתמדה לאורך 25 השנים האחרונות. מאז ששתי המדינות כוננו יחסים דיפלומטיים מלאים ב־1992, הודו מקיימת עם ישראל קשרים חמים במיוחד הנושאים תועלת הדדית, ובמסגרתם הפכה ישראל לאחת מהשותפות הביטחוניות החשובות של הודו. מאז תחילת כהונתו של נְרֶנְדְּרָה מוֹדִי (Narendra Modi) כראש ממשלת הודו ב־2014 זכו יחסי הודו-ישראל לתנופה חדשה, המתבטאת בפריצות דרך סמליות ובצעדים משמעותיים, במיוחד בתחום שיתוף הפעולה הביטחוני והמלחמה בטרור. הודו הצליחה ליצור קשרים כלכליים עם מדינות ערביות, תוך שיפור והרחבת שותפותה הדיפלומטית והביטחונית עם ישראל. מאמצי של הודו להימנע מבחירה בין הצד הישראלי לפלסטיני נובעים הן מרצונה להימנע מתגובת נגד מבית, והן על מנת לשמור על יחסים טובים עם שני הצדדים. המאמר מבקש לטעון שטיבם והיקפם של קשרי הודו-ישראל עומדים לעבור שינויים טקטוניים בהנהגתו של מודי.

**מילות מפתח:** נרנדרה מודי, הודו, ישראל, הרשות הפלסטינית, מערב אסיה, האומות המאוחדות, המדינות הבלתי מזדהות, ג'יהאד, מלחמה בטרור, שיתוף פעולה ביטחוני

ד"ר וינייה קורה הוא פרופסור במחלקה ליחסים בינלאומיים ולימודי ביטחון באוניברסיטת סרדאר פטל וכן מתאם במרכז המחקר לקונפליקטים ושלום, ג'ייפור, ראג'סטאן.

## רקע

כל ראשי הממשלה ההודים שכיחנו לפני נַרְסִימָהָּ נַאוּ (Narasimha Rao) נמנעו מקבלת החלטה לגבי כינון יחסים דיפלומטיים מלאים עם ישראל. ממשלת נאוּ בהובלת מפלגת הקונגרס ביטלה אנומליה זו בינואר 1992. ההחלטה המהפכנית בהיסטוריה הדיפלומטית של שתי המדינות התקבלה זמן קצר לאחר שהודו הצביעה בעד ביטול החלטת האו"ם מ-1975, המשווה בין הציונות לגזענות.

מספר גורמים סייעו לראו לחדול מהיסוס בן ארבעים שנה ביחס לישראל. לאחר שראו החל תהליך של ליברליזציה כלכלית עם תום המלחמה הקרה והתפרקות ברית המועצות, הוא ראה במדינות המערב שותפות מרכזיות של הודו. כינון יחסים דיפלומטיים מלאים עם ישראל היווה איתות ברור למערב כי ניו דלהי מוותרת באופן רשמי על הנוקשות האידאולוגית שלה, שאפיינה את מדיניות החוץ ההודית לאורך מרבית שנות המלחמה הקרה, כאשר ארגון המדינות הבלתי מזדהות (NAM) היה בשיאו. חשוב לציין כי הדרתה של ישראל מארגון זה ומפורומים נוספים של העולם השלישי הייתה תוצאה של ראיית ישראל כמזוהה עם המערב.

התפתחויות מהירות בתהליך השלום הישראלי-פלסטיני תרמו גם הן לשינוי בגישתה של הודו. הארגון לשחרור פלסטין (אש"ף) הצהיר על נטישת האסטרטגיה המקורית של מאבק חמוש נגד ישראל ועל נכונות להסדר מוסכם. לא זו בלבד שהארגון הכיר בקיומה של מדינת ישראל, הוא גם החל בתהליך השלום ששיאו היה בכינוס ועידת מדריד באוקטובר 1991, בחסות אמריקאית-סובייטית. מלבד ארצות הברית וברית המועצות השתתפו בוועידת מדריד גם משלחות ממדינות שכנות של ישראל – מצרים, לבנון סוריה וירדן. למרות שהוועידה לא הצליחה להשיג תוצאה משמעותית, הייתה לה חשיבות סמלית רבה, ושני הצדדים לסכסוך הפגינו מחויבות לחתור לפתרון מדיני.

במצב שבו כל שכנותיה הערביות של ישראל מוכנות לנהל עימה משא ומתן, כיצד אפשר לבקר את ניו דלהי על נורמליזציה ביחסים עם ישראל? מאז ומתמיד התאמצה הודו להבטיח את הידידות עם הערבים באמצעות הימנעותה מקרבה לישראל, אך התמורה לכך הייתה החלטות של ארגון שיתוף הפעולה האסלאמי (OIC) לתמוך בפקיסטן, אשר עודדה את העימות החמוש בקשמיר. הקולות בתוך הודו שתבעו את תיקון המדיניות נעשו רמים יותר. העובדה שסין כוננה יחסים דיפלומטיים מלאים עם ישראל באותו זמן הקלה גם היא על ממשלת הודו ללכת בעקבותיה. ישראל היא מקור מצוין לצידוד וטכנולוגיה צבאיים מהמתקדמים בעולם. זאת ועוד, הודו הבינה שהיא יכולה להפיק תועלת מהניסיון הישראלי לצורך מאבקה בטרור בפונג'אב ובמדינת ג'אמו וקשמיר. לפיכך, הצרכים האסטרטגיים והביטחוניים החיוניים של הודו דחפו אותה לאמץ מדיניות פרגמטית כלפי ישראל.

אפילו לאחר כינון היחסים עם ישראל ב־1992, ממשלת הודו לא התלהבה מכך שתיתפס כמתקרבת לישראל. כאשר שר ההגנה ההודי דאז שאראד פאוואר (Sharad Pawar) דיבר על שיתוף פעולה עם ישראל במאבק בטרור, היו פוליטיקאים מוסלמים שמתחו עליו ביקורת.<sup>1</sup> ביקורו של הנשיא עזר וייצמן בהודו ב־1996 רמז על התחממות חדשה ביחסים, אולם השינוי המשמעותי במדיניותה של הודו חל עם הקמתה של ממשלת 'הברית הדמוקרטית הלאומית' (NDA) בהובלת אטאל ביהארי וג'פאיי (Atal Bihari Vajpayee). בזכות העמדה הפרו־ישראלית של 'מפלגת העם ההודית' (BJP) הנוטה ללאומנות הינדית ("הינדוטבה"), גילו מנהיגי הממשלה הזו נכונות רבה יותר לתת פומבי ליחסים הידידותיים עם ישראל. אפילו פרוץ האינתיפאדה והביקורת הבינלאומית על מדיניות ישראל כלפי הפלסטינים לא מנעו מממשלת וג'פאיי (Vajpayee) להדק את היחסים עם ישראל. שיתוף הפעולה הביטחוני עם ישראל התרחב מאוד, במיוחד בכל הנוגע לחילופי מידע מודיעיני. בעת ביקורו ההיסטורי של ראש ממשלת ישראל אריאל שרון בהודו ב־2003, שתי המדינות כבר הפכו לשותפות סחר גדולות.

לאחר הבחירות הכלליות בהודו בשנת 2004, שהביאו להקמת קואליציית 'הברית הפרוגרסיבית המאוחדת' (UPA) בהובלת מפלגת הקונגרס, התעוררה דאגה באשר להימשכות היחסים הטובים שרקמה ישראל עם הממשלה הקודמת. למרות שממשלת 'הברית הפרוגרסיבית המאוחדת' בראשות מאנמוהאן סינג (Manmohan Singh) הייתה תלויה בתמיכת מפלגות השמאל, לא חלה התרחקות מהמדיניות שקבעה הממשלה הקודמת, והיחסים בין הודו לישראל התקדמו במידה ניכרת במהלך שתי כהונותיה, בין השנים 2004 ל־2014. עם זאת, לא נרשמו ביקורים מתוקשרים רבים, במיוחד לא ביקורי נציגים מהודו בישראל. ביקור מתוכנן ב־2006 של שר ההגנה פרנאב מוקהרג'י (Pranab Mukherjee) התבטל על פי הדיווחים, עקב המבצע הצבאי של ישראל ברצועת עזה, ולאחר מכן בשל מלחמת לבנון השנייה.<sup>2</sup> בינואר 2012 נערך ביקור סמלי של מי שהיה אז שר החוץ, ס.מ. קרישנה (Krishna), כדי לחגוג את יום השנה העשרים לכינון היחסים הדיפלומטיים בין שתי המדינות.<sup>3</sup> ביקורו של קרישנה בישראל היה הביקור הראשון של שר חוץ הודי אחרי יותר מעשור; הביקור הקודם היה של ג'סוואנט סינג (Jaswant Singh) ביולי 2000.

## שלב חדש

חילופי השלטון בהודו הביאו עימם הערכה מחודשת יסודית במדיניות החוץ והביטחון של הודו. השינויים שחלו בעמדות המדיניות של הודו במהלך השנתיים וחצי האחרונות ניכרים היטב בתחומים הבאים: תפנית משמעותית ביחסי הודו־ארצות־הברית; התחממות מדהימה ביחסים עם ישראל; ניסיון זהיר לשנות את טיב היחסים בין הודו לסין; ומאמצי חדירה שיטתיים לדרום־מזרח אסיה. מאז

עלייתו של נרנדרה מודי לשלטון ב־2014, דומה שישראל זוכה לעדיפות על פני מדינות אחרות במערב אסיה בסדר היום הדיפלומטי של הודו. מודי יכול לרשום לזכותו את קידום הממד האסטרטגי של השותפות ההודית-ישראלית בכך ש"הוציא מהארון"<sup>4</sup> את היחסים בין שתי המדינות. התוצאה היא שהקשרים האסטרטגיים בין הודו לישראל התייצבו בשיא היסטורי, והם זקוקים לטיפול זהיר לאורך כמה שנים נוספות על מנת להבשיל כהלכה.

ביקורו של נשיא הודו פראנאב מוקהרג' בישראל באוקטובר 2015 היה אבן דרך נוספת ביחסים בין המדינות, שכן היה זה הביקור הראשון של נשיא הודי בישראל. על פי רוב, נסיעותיו של נשיא הודו ברחבי העולם אינן מושכות תשומת לב רבה, אולם ביקורו בן ששת הימים של מוקהרג' בירדן, ברשות הפלסטינית ובישראל נתפס כהקדמה לביקורו המיוחד של ראש ממשלת הודו, מודי, בישראל. במחווה יוצאת דופן המשקפת את היחסים החמים בין שתי המדינות נאם הנשיא מוקהרג' במושב מיוחד של הכנסת, והצהיר כי "הביקור בישראל נערך בעת שהיחסים בין שתי הממשלות מתקדמים בנתיב חיובי במיוחד". ראש הממשלה נתניהו הדגיש את התחזקות הקשר בין הודו לישראל ואמר "אני משוחח עם חברי היקר מודי לעתים קרובות למדי. באחת מפגישותינו הוא אמר לי 'הודו מעוניינת בישראל', ואני רואה בכך דוגמה ומופת לידידות ולאחווה בין שתי המדינות שלנו".<sup>5</sup> בינואר 2016 ביקרה בישראל שרת החוץ ההודית סושמה סוואראג' (Sushma Swaraj). ביקורה היה חלק ממאמץ מתמשך מצד ניו דלהי לא רק להרחיב את קשריה של הודו עם ישראל, אלא גם לתת להם פרסום רב יותר.<sup>6</sup>

ביקורו בן השבוע של הנשיא ראובן ריבלין בהודו בנובמבר 2016 היווה התפתחות חיובית נוספת ביחסים הדו־צדדיים, ושיקף את העמדה הבלתי מתנצלת של הודו כלפי חיזוק היחסים עם ישראל. ריבלין היה הנשיא הישראלי הראשון שביקר בהודו מאז ביקורו המתקשר של הנשיא המנוח עזר ויצמן בדצמבר 1996, לפני עשרים שנה. ראש ממשלת הודו, מודי, הגדיר את הקשרים של הודו עם ישראל כ"רב־ממדיים ומשתרעים על פני טווח רחב", והדגיש במהלך פגישתו עם הנשיא הישראלי את הצורך "להתבסס על ההסכמות והמכנה המשותף" בתחום החקלאות, המדע והטכנולוגיה, המחקר והחדשנות, הביטחון, התיירות, החינוך והתרבות. הנשיא ריבלין הוסיף וציין כי קיימת "יותר מאשר שותפות בלבד. זוהי שותפות המחוללת שינוי עבור ישראלים והודים באשר למים שאנו שותים, למזון שאנו אוכלים, לטכנולוגיה המשמשת אותנו ולתחומים מרכזיים נוספים רבים בחיינו".<sup>7</sup> בדברים שנשא ריבלין בתערוכת אגרו טק 2016 שנערכה בצ'אנדיגאר (Chandigarh) הוא ביקש לחבר את המושג ההודי 'ג'וגאד' (Jugaad) למדינת ישראל ולדרכי ההמצאה והעבודה שלה, ואמר כי "ג'וגאד מבטא את דרך החשיבה, ההמצאה והעבודה שלנו".<sup>8</sup>

## ניתוק הדרגתי של הקישור לרשות הפלסטינית

המניע העיקרי לתמיכתה הבלתי מסויגת של הודו במאבק הפלסטיני היה הצורך למתן את הרגשות הדתיים של חלקים ניכרים בקרב המיעוט המוסלמי בהודו, בנוסף למרכיב האנטי-קולוניאלי שמאפיין את המדינות הבלתי מזדהות. במקביל להחלטתה של ממשלת מודי להרים את המסך ולחשוף את קשריה עם ישראל, גוברת הדרישה שהודו תנתק את הקישור שהיא עושה בין ישראל לפלסטינים. הודו נהגה תמיד להתנות את ההתקרבות ביחסים עם ישראל בהתקדמות בפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני. למרות זאת, בתקופת שלטונו של נרסימהה ראו ב-1992 היווה כינון היחסים הדיפלומטיים המלאים עם ישראל צעד ראשון לעבר ניתוק הקישור (de-hyphenation). מאז פרחו יחסיה של הודו עם ישראל בהדרגה, אך הם אינם נקיים לחלוטין מאילוצים אידאולוגיים ומחששות פוליטיים פנימיים. בכל הביקורים הבולטים של מנהיגים הודים בכירים באזור הם דאגו לשלב את ישראל והרשות הפלסטינית באותו ביקור. ביקוריהם של שר הפנים ההודי ל.ק. אדוואני (Advani) ושר החוץ ג'סוואנת סינג (Jaswant Singh) בשנת 2000 וביקורו של שר החוץ ס.מ. קרישנה ב-2012 הוגדרו כביקורים אזוריים, מכיוון שהשרים קיימו פגישות הן עם ההנהגה הפלסטינית והן עם ההנהגה הישראלית במהלך מסעם. ביקורו של שר הפנים ההודי ראג'נאט סינג (Rajnath Singh) בישראל בנובמבר 2014 היה ציון דרך במובן זה שהוא יוחד לישראל בלבד. השמטת הרשות הפלסטינית מתוכנית הביקור התפרשה ככוונה מצד ממשלת מודי לשבור את המסורת של איחוד ביקורים רמי דרג בישראל עם ביקורים ברשות הפלסטינית ובירדן. היה בכך גם רמז למידה מסוימת של התרופפות הקשרים הקיימים בין הודו לרשות הפלסטינית. אולם עד מהרה עלו מנגד דרישות פוליטיות פנימיות לשמור על האיזון, והמדיניות הישנה שבה והופיעה. באוקטובר 2015 הגיע הנשיא מוקהרג'י לביקור בירדן, ברשות הפלסטינית ובישראל, ולמעשה היה למנהיג המדינה הראשון שביקורו ברמאללה כלל גם שהיית לילה. בינואר 2016 הייתה זו שרת החוץ סושמה סוואראג' ששילבה ביקור גם ברשות הפלסטינית ובירדן בנוסף לביקור בישראל. בזמן שהייתה ברמאללה הדגישה השרה כי הודו נותרה "מחויבת באופן קבוע" ל"מאבק הפלסטיני", וכן "למאמציה של פלסטין להקים מדינה ולהתפתח".<sup>9</sup> ראש הממשלה מודי היה גלוי למדי לגבי רצונו לפתח קשרים הדוקים עם ישראל. כביטוי לדינמיות החדשה ביחסים בין המדינות צוין כי בתשעת החודשים הראשונים לכהונתו של מודי, הודו רכשה מישראל נשק בהיקף רחב יותר מזה שרכשה ממשלת סינג בכל שלוש השנים שקדמו לכך.<sup>10</sup> כפי שציין גם ראג'ה מוהאן (Raja Mohan), בניגוד לחוסר הנכונות של מנהיגי ממשלת הברית הפרוגרסיבית המאוחדת להיראות בפומבי עם מנהיגים ישראלים, "האינסטינקט המידי" של ראש הממשלה מודי היה "להתהדר בקשרים המיוחדים של הודו עם ישראל

ובלבביות האישית" כלפי עמיתו הישראלי.<sup>11</sup> מודי הוזמן רשמית לישראל על ידי ראש הממשלה בנימין נתניהו בעת פגישתם המתקשרת למדי בעצרת הכללית של האו"ם בניו יורק בספטמבר 2014. במהלך פגישתם, שהייתה הראשונה בין ראשי ממשלות הודו וישראל זה יותר מעשור, ציין נתניהו כי "אנו נרגשים מאוד מהאפשרות של הידוק הקשרים עם הודו יותר ויותר. אנו מאמינים שהשמיים הם הגבול". מודי השיב כי הודו היא "המדינה היחידה שבה האנטישמיות מעולם לא הורשתה להרים ראש, ויהודים מעולם לא סבלו ממנה".<sup>12</sup> כאשר שר הביטחון דאז משה יעלון הגיע לביקור בהודו בפברואר 2015, היה זה הביקור הראשון של שר ביטחון ישראלי בהודו מאז כינון היחסים הדיפלומטיים המלאים ב-1992.<sup>13</sup> בעת פגישתו של ראש הממשלה מודי עם הנשיא ריבלין במארכס 2015, בלוויה של לי קואן יו בסינגפור, הוא אישר את רצונו לבקר בישראל.<sup>14</sup> בעת פגישתו של הנשיא ריבלין עם מודי בנובמבר 2016, במהלך ביקורו בהודו, אמר ריבלין כי "לכבוד יהיה לנו לקדם את פניך בירושלים, בירת ישראל".<sup>15</sup>

האקלים במערב אסיה הוא באופן כללי עוין פחות לישראל, שאינה נתפסת כשורש הבעיה של אי-יציבות אזורית. הכאוס הנוכחי שיצר ארגון 'המדינה האסלאמית בעיראק ובסוריה' (דאע"ש) הסיט את תשומת הלב מהסכסוך הישראלי-פלסטיני והותיר את הודו עם מרחב תמרון מצוין, שכן מרבית השחקניות האזוריות עסוקות מדי במריבות פנימיות בין לבין עצמן ובמלחמה בכוח ההרסני של הג'יהאד, מכדי שהביקור הראשון של ראש ממשלה הודי בישראל ידיר שינה מעיניהן. למרות שמודי לא ציין מועד מסוים לביקור בישראל, המסקנה המתבקשת היא שביקור כזה אכן ייערך. עם זאת, שורה של גורמים עשויים לסכל ביקור של ראש ממשלת הודו בישראל בלבד. למרות קיומם של מספר תנאים אזוריים ופנימיים תומכים, ישנם גורמים שממשלת מודי אינה יכולה להתעלם מהם באשר לניתוק מוחלט של הקישור בין מדיניותה כלפי ישראל לבין מדיניותה כלפי הפלסטינים. לנוכח התמיכה ההיסטורית של הודו במדינה פלסטינית עצמאית, היו שטענו כי ביקור של מודי בישראל בלבד עלול להחליש בצורה חמורה את עמדתה המסורתית של הודו. הודו הצליחה לשמור על איזון פרגמטי בין השחקניות האזוריות במערב אסיה. מעבר ליחסים האסטרטגיים עם ישראל, הודו אינה יכולה להרשות לעצמה להתעלם מקשרי האנרגיה החיוניים שלה עם איראן ומדינות המפרץ. יתרה מכך, לאור טיבם החזק ממילא של היחסים הדו-צדדיים, אפשר לתהות אילו תוצאות ממשיות יכולות לצמוח מביקור כזה של מודי בישראל בלבד. תמיד קיים הסיכון שמהלך מעין זה ינוצל נגד ממשלת מודי בתקופה רגישה של מערכת בחירות לפרלמנט באוטאר פראדש (Uttar Pradesh), מחוז מגוריה של האוכלוסייה המוסלמית הגדולה בהודו. בחירות באוטאר פראדש בתחילת 2017 יכולות להתגלות כתחילתו של נזק אמיתי, שבו מפלגות האופוזיציה, הן האזורית והן הלאומית, יתפתו לעסוק

ברטוריקה אידאולוגית נגד ממשלת מודי. הממשלה לא תאהב לשמוע האשמות שיטענו כי כחלק מהאג'נדה האנטי־מוסלמית של מפלגת העם ההודית, היא נטשה לחלוטין את המאבק הפלסטיני.

אתגר נוסף שעולה על רקע נטייתה של הודו לעבר ישראל נוגע לרצונה לזכות בחברות קבועה במועצת הביטחון של האו"ם. הודו זקוקה לתמיכה בטוחה במועמדותה מהמדינות הערביות שמהוות קבוצה גדולה בעצרת הכללית של האו"ם. אם לא תדאג לשביעות רצונה של הרשות הפלסטינית, עלולה זו לחבל במאמציה של הודו. ביולי 2015, במהלך הצבעה במועצה לזכויות אדם של האו"ם שמבקרת את "פשעי המלחמה לכאורה" של ישראל בעזה, הייתה הודו בין חמש המדינות שנמנעו.<sup>16</sup> הייתה זו הפעם הראשונה שהודו החליטה להימנע מהצבעה על החלטת או"ם המגנה את ישראל. כמו כן דווח כי ראש הממשלה נתניהו שוחח עם עמיתו ההודי, וביקש שהנציג ההודי יימנע.<sup>17</sup> השגריר הפלסטיני בהודו עדנאן אבו אלהיג'א מתח ביקורת על החלטתה של הודו להימנע, ואמר כי "העמדה החדשה של ניו דלהי כלפי פלסטין שולחת איתות מבלבל לשאר חברות האו"ם לגבי התפקיד שתמלא הודו, אם וכאשר תהפוך לחברה קבועה".<sup>18</sup> עד כה, שמירה על עמדה פרו־פלסטינית ברורה לא מנעה מהודו לפתח שותפות בעלת יתרונות הדדיים עם ישראל, אולם להתרופפות או לשינוי תנאי התמיכה בפלסטינים יהיו השלכות ברורות מבחינת הודו.

קרוב לוודאי שממשלת מודי תפעל בזהירות על מנת לשמור על אינטרסים אסטרטגיים, כלכליים ואנרגטיים חשובים, במקביל לשדרוג קשריה עם ישראל. הממשלה יכולה לטעון בפומבי שבסוגיה הישראלית־פלסטינית היא נותרה מחויבת לשימור הסטטוס קוו במדיניותה, קלוש ושברירי ככל שנעשה. לאחרונה חל שינוי בדפוס ההצבעה של הודו בפורומים בינלאומיים חשובים. עמדתה בעבר הייתה אנטי־ישראלית אך עתה החלה להימנע בעת הצבעה בסוגיות הקשורות לישראל, ושינוי זה מצביע על נחישותה של ממשלת הודו לחולל תפנית במדיניותה כלפי ישראל. באפריל 2016 גינו הודו ועוד 30 מדינות את ישראל בשל מדיניות ההרחקה והחפירות סביב מסגד אל־אקצה והר הבית (אל חראם א־שריף, בפי הערבים) במסגרת הוועדה הכללית של ארגון האו"ם לשיתוף פעולה בחינוך, מדע ותרבות (אונסק"ו).<sup>19</sup> אולם כאשר החלטה דומה הובאה להצבעה באוקטובר 2016 החליטה הודו להימנע. מכיוון שהנוסח בהחלטת אונסק"ו היה כמעט זהה, אפשר שסירובה של הודו לגבות את הטיוטה הפלסטינית אף הפתיע גורמים רשמיים בישראל.<sup>20</sup> ההסבר היחידי לשינוי בהצבעת ממשלת מודי הוא השינוי המרומז במדיניותה. במהלך השנים הבאות, אופן ההתנהלות בפורומים של האו"ם עתיד להתגלות כרלוונטי מאוד למדיניותה של הודו בשאלה הישראלית־פלסטינית. דבר אמנם

אינו בטוח במדיניות בינלאומית, אך הודו תחת ממשלת מודי כבר הוכיחה יכולת לשנות כיוון.

נקודה נוספת – במהלך נאום שנשא נאם מודי באירוע ציבורי בהימאצ'אל פראדש (Himachal Pradesh) באוקטובר 2016, הוא ציין פעולת חיסול ממוקד שביצע צבא הודו נגד טרוריסטים ששיגרו מתקפות לאורך קו השליטה (Line of Control) בקשמיר, באזור שבשליטת פקיסטן. מודי כינה זאת "תקיפות כירורגיות" והשווה אותן למדיניות הישראלית של חיסולים ממוקדים ופעולה צבאית. הוא צוטט באומרו "גבורתו של הצבא שלנו היא נושא לשיחה בכל רחבי המדינה בימים אלה. בעבר התרגלנו לשמוע שישראל פעלה כך. כיום האומה נוכחה לדעת שצבא הודו אינו נופל מאף צבא אחר".<sup>21</sup> באופן כללי, נאומים של ראשי ממשלות שופעים מטפורות וסמלים שמסייעים להם להגדיר את האירועים הלאומיים והבינלאומיים. מטפורות וסמלים אלה בונים זהות לאומית בדרך ייחודית, כשהם שוללים את מה שאינו עולה בקנה אחד עם המסגרת המדוברת. ההערה של מודי בנאום זה מדגישה מאפיין מסוים בתרבות האסטרטגית ובזהות הלאומית של הודו. השימוש בהשוואה לישראל כדי להמחיש פעולה צבאית "אידאלית" אמור להגדיר את ההחלטה בדבר המדיניות ולמקם אותה בנרטיב רחב יותר של האסטרטגיה הצבאית של הודו. נראה כי לקרבה אידאולוגית יש תפקיד משמעותי אם כי מרומז במסגרת זו, והיא מצדיקה אפשרויות מדיניות מסוימות על פני אחרות. מקרה זה מדגיש את המשקל הרב שניתן לשיקולים גאופוליטיים וגאופסיכולוגיים במדיניות החוץ והביטחון של ממשלת מודי – מדיניות שנמצאת על סף שינוי משמעותי. האזכור הפומבי של ישראל בהקשר חיובי מסמן את מודי כשונה מקודמיו בכל הקשור ליחסים עם ישראל. נראה שיש קשר בין התפתחויות אלה לבין השינוי המובחן במדיניותה של הודו כלפי ישראל.

## שיתוף פעולה במאבק בטרור

במהלך תקופת המלחמה הקרה, קשריה הקרובים של הודו עם אש"ף וחוסר נכונותה לגנות את מעשי הטרור שביצע הפכו אותה לחשודה בעיני ישראל והמערב. ניו דלהי נתפסה כ"מי שפועלת על פי מוסר כפול בשל נכונותה לגנות טרור כאשר הקורבנות הם אזרחיה שלה, וחוסר נכונותה לעשות כן כאשר הקורבנות הם אזרחים ישראלים".<sup>22</sup> למרות זאת, ראוי לציין שהודו וישראל הצליחו לשתף פעולה בשורה של נושאים. מנהיגים ישראלים גילו הבנה רבה לאילוצים שמאחורי התמיכה הפוליטית-דיפלומטית הבולטת של הודו בפלסטינים, על רקע חששה של הודו מניסיונות של פקיסטן לגייס את מדינות ערב נגדה בסוגיית קשמיר. מאז 1992 חלה תפנית לטובה, שהשתקפה במגמת ההתחזקות ביחסים בין שתי המדינות בצורה של שיתוף פעולה ביטחוני, שיתוף מידע מודיעיני ומאבק בטרור.

ישראל היא ספקית הציוד הביטחוני השנייה בגודלה עבור הודו.<sup>23</sup> שגריר ישראל בהודו דניאל כרמון הגדיר בצדק את שיתוף הפעולה הביטחוני בין שתי המדינות כ"עמוד התווך" של היחסים.<sup>24</sup> הודו החלה בשיתוף פעולה ביטחוני משמעותי עם ישראל, שכלל גם פיתוח מערכות הגנה מפני טילים עם טילי קרקע-אוויר מסוג 'ברק 8' יחד עם סוכנות DRDO ההודית,<sup>25</sup> וטילי 'ספייק' מונחים נגד טנקים.<sup>26</sup> באוקטובר 2016 אישרה הודו רכישת מכשירי קשר ישראלים לשדה הקרב עבור צבא הודו – אחת מהרכישות הביטחוניות האחרונות שלה מישראל.<sup>27</sup>

למרות העובדה שהמקור והאופי של הטרור ששתי המדינות מתמודדות עימו שונים זה מזה, המאבק בטרור הג'יהאדיסטי מהווה אתגר עבור שתיהן. בשני המקרים מדובר בטרור הזוכה לחסות מהמדינות השכנות. הודו הבינה שתצמח לה תועלת אם תלמד מהניסיון הישראלי בהתמודדות עם הטרור, משום שישראל פיתחה יכולות מבצעיות וטכנולוגיות יוצאות דופן במלחמתה בטרור שמקורו מחוץ לגבולותיה.<sup>28</sup> מתקפות חוזרות שמקורן מחוץ לג'אמו וקשמיר וכן תפיסת איום גוברת מכיוון המדינות השכנות דחפו את קובעי המדיניות בהודו להעמיק את שיתוף הפעולה הביטחוני עם ישראל. זירת הסכסוך הפנימי של הודו מכסה כיום תחומים מגוונים, לרבות מלחמה תת-קונוונציונלית, עימות בעצימות נמוכה, מלחמה באמצעות שלוחים, התקוממות ופעולות לא מלחמתיות, המחייבים שיתוף פעולה מוגבר עם כוחות הביטחון הישראליים.

מתקפות הטרור הקשות במומבאי ב־2008 חשפו שוב את חוסר היכולת הבולט של הודו לשלוט בגבולותיה, לעבד מודיעין ישים ולמנוע ולהדוף מתקפות טרור. הצורך הדחוף לתת מענה למצבה הרעוע והשברירי של מערכת הביטחון ההודית עורר עניין גובר בשיטות הישראליות ללחימה בטרור.<sup>29</sup> ישראל סיפקה להודו ציוד להדמיית צילומי לוויין, כלי טיס בלתי מאוישים, התקני הדמיה תרמית ידניים, התקנים לראיית לילה, מערכות תצפית מתקדמות (LORROS) וציוד גילוי למטרות מלחמה בטרור.<sup>30</sup> הודו כבר אימצה חלק מהטכניקות והשיטות הישראליות למאבקה באיומי טרור שמקורם בפקיסטן. ניו דלהי מקיימת שיחות שוטפות עם ירושלים בנושא מלחמה בטרור במסגרת קבוצת עבודה משותפת, שהוקמה בשנת 2000. גם במהלך הפגישה של הנשיא ריבלין עם ראש הממשלה מודי בניו דלהי בנובמבר 2016, צוין המאבק בטרור כאחד מתחומי שיתוף הפעולה המרכזיים.

'מפלגת העם ההודית' (BJP) השלטת הייתה מאז ומתמיד תומכת נלהבת בהידוק הקשרים בין הודו לישראל. בין אם היו באופוזיציה ובין אם בממשלה, מנהיגיה התמידו להביע הערכה למדיניות הביטחון הלאומי והמאבק בטרור של ישראל. באמצעות "התקיפות הכירורגיות" האחרונות בשטח שבשליטת פקיסטן, ממשלת מודי מבליטה את כוונתה של הודו להתמקד בפעולות לדיכוי התקוממות וטרור, במיוחד בחבל ג'אמו ובקשמיר. האופן שבו קישר מודי את התקיפות הכירורגיות

נגד הטרור למעשים ישראליים מעיד שהודו צפויה לתת עדיפות לפיתוח כוחות עלית מיוחדים בדומה לסיירת מטכ"ל הישראלית. דינמיקה כזו צפויה להתבטא בשיתוף פעולה רחב יותר בין הודו וישראל במלחמה בטרור. פ.ר. קומרסוואמי (Kumaraswamy) גורס כי "החיפוש של הודו אחר מודרניזציה טכנולוגית והצורך של ישראל לחסוך בהוצאות על מחקר ביטחוני משלימים זה את זה, וראוי שיניחו את הבסיס לשותפות ארוכה ובת-קיימא".<sup>31</sup> דיוויד מלון (Malone) סבור גם הוא שהשותפות הביטחונית אינה הגורם היחידי המחבר בין ישראל והודו, "הוא הבולט ביותר, ונראה שישאר כך כל עוד אלימות הטרור מאיימת על שתי המדינות".<sup>32</sup> למרות שממשלת מודי מרחיבה בהתמדה את ההיקף והממדים של שיתוף הפעולה עם ישראל בנושאי מאבק בטרור ומודיעין, יש כמה מגבלות ברורות הנובעות מכך שהודו וישראל אינן נלחמות ישירות באותו אויב. הודו אינה יכולה להרשות לעצמה להזדהות באופן מלא עם ההגדרה של ישראל לטרור, ובהמשך לכך, ממשלת הודו אינה יכולה להשתמש באותו סוג של טקטיקות כפייתיות למאבק בטרור שישראל מיישמת.<sup>33</sup> מאבק בטרור הוא תחום עיסוקה של הממשלה, אולם מאמצים נרחבים שבהם משולבים מכוני מחקר ומוסדות אקדמיים עשויים לתרום גם הם תרומה ייחודית לטיפול חילופים כנים של לקחים מניסיון העבר של שני הצדדים בניהול מערכות לדיכוי טרור והתקוממויות, וכך לגשר בין ההשקפה ההודית והישראלית על הטרור.<sup>34</sup>

## מסקנות

מהניתוח לעיל עולה בבירור שחלה התפתחות ביחסי הודו-ישראל ב-25 השנים האחרונות. הודו הכירה רשמית בישראל כבר ב-1950, אך כוננה עימה יחסים דיפלומטיים מלאים רק ב-1992. מהלך זה שחרר לבסוף את מדיניותה של ניו דלהי כלפי מערב אסיה מהמוסרות של נוקשות אידאולוגית, רגשנות מוסרית וספק עצמי. כמעט 25 שנים לאחר הנורמליזציה, הקשר עם ישראל עודנו מושך תשומת לב רבה בהודו. מדיניות ישראל כלפי הפלסטינים עדיין מעוררת ויכוח פנימי רב בהודו, אולם היא אינה מונעת מהמתנגדים להכיר ביתרונות הידידות עם ישראל. סוגיות כמו שיתוף פעולה חקלאי, העברת טכנולוגיות, השקעות זרות ושיתוף פעולה ביטחוני מסייעים לייצר רגשות חיוביים כלפי ישראל. ההתקדמות אולי איטית מהצפוי, אך הקשרים מצליחים לפרוח. הודו וישראל מתמודדות עם טרור שמקורו מחוץ לגבולותיהן ועם קיצונים ג'יהאדיסטים בסביבתן, וגורם זה מקרב ביניהן. ישנם גם אתגרים, כאשר לקשרים עם ישראל מתלווה מעצור מרכזי אחד: מסורת היחסים של הודו עם הפלסטינים ועם העולם הערבי. ממשלת מודי שבה ומדגישה את חשיבות יחסיה עם ישראל במקביל להצהרות כי הודו תישאר איתנה בתמיכתה במאבק הפלסטיני. יחד עם זאת, דפוס ההצבעה של הודו באו"ם בסוגיות

הקשורות לישראל והפלסטינים מעיד על שינוי ברור מאז 2015. החלטתה של ניו דלהי להימנע מהצבעה בהחלטות המגנות את ישראל בכמה מגופי האו"ם התפרשה כהתרחקות מתמיכתה ההיסטורית בפלסטינים. נטייתה של הודו לעבר ישראל נובעת מהעובדה שהיא לא קיבלה אף גיבוי משמעותי ממדינות ערב לעמדתה בנושא קשמיר. יתרה מכך, לא היה כל ניסיון אמיתי מצד מדינות ערב ללחוץ על פקיסטן לעצור את הטרור בגבול קשמיר.

המנהיגות ההודית הכירה בכך שלמרות הצורך לשמור על קשרים הדוקים עם ישראל ועם הערבים, יהיה זה אך לרעתה אם תמשיך לפתח את היחסים עם ישראל "בארון". למעשה, בזמן שבו הקצנה ג'יהאדיסטית יוצרת אקלים פוליטי של אנרכיה ואלימות במערב אסיה, המשפיע לרעה על הביטחון הכולל באזור, להודו יש צורך דחוף בחיזוק קשריה עם ישראל. אמנם קשה לחזות מה תהיה השפעתם של אירועים אזוריים עתידיים על התפתחות היחסים בין הודו לישראל, אך סביר להניח שהשותפות הפורייה והמועילה בין שתי המדינות תימשך. כל עוד נגרדרה מודי בשלטון, ברור שמסתיים שלב במדיניות החוץ ההודית. כמויות האנרגיה הדיפלומטית, התחכום האסטרטגי והתעוזה הפוליטית שמתועלים על ידי ממשלת מודי לבניית קשרים חדשים עם ישראל מסמנות שינוי כיוון במדיניות החוץ של הודו.

## הערות

- 1 P. R. Kumaraswamy, *India's Israel Policy*, New York: Columbia University Press, 2010, p. 156.
- 2 Tanvi Madan, "Why India and Israel are bringing their relationship out from 'under the carpet'", *Brookings*, February 11, 2016, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2016/02/11/why-india-and-israel-are-bringing-their-relationship-out-from-under-the-carpet/>
- 3 Ministry of External Affairs, "Visit of Minister of External Affairs to the State of Israel", January 10, 2012, <http://mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/17905/Visit+of+Minister+of+External+Affairs+to+the+State+of+Israel>
- 4 Tanvi Madan, *Brookings*.
- 5 Stanly Johny, "Ties with Israel on upswing: Pranab", *The Hindu*, October 14, 2015, [www.thehindu.com/news/international/president-pranab-mukherjee-sixday-trination-tour-ties-with-israel-on-upswing-pranab/article7762301.ece](http://www.thehindu.com/news/international/president-pranab-mukherjee-sixday-trination-tour-ties-with-israel-on-upswing-pranab/article7762301.ece)
- 6 השגריר הישראלי דניאל כרמון הצהיר כי יחסי הודו-ישראל "מיוחדים מאוד", "הרבה יותר עמוקים", ומעבר למצב של קונה-מוכר, וכי הקשרים הדו-צדדיים מתעדכנים בהתמדה בשל "העולם המשתנה, הפרמטרים המשתנים, הצרכים המשתנים". ראו: PTI, "Indo-Israel ties 'unique and special': Envoy Daniel Carmon", *Economic Times*, January 13, 2016.
- 7 "President Rivlin meets Prime Minister Modi of India", November 15, 2016, [http://www.president.gov.il/English/Presidential\\_Activities/Press\\_Releases/Pages/news\\_161116\\_03.aspx](http://www.president.gov.il/English/Presidential_Activities/Press_Releases/Pages/news_161116_03.aspx)

- 8 IANS, "I fell in love with this word: Israeli president Rivlin on 'jugaad'", *Hindustan Times*, November 20, 2016, <http://www.hindustantimes.com/india-news/i-fell-in-love-with-this-word-israeli-president-rivlin-on-jugaad/story-ZNcTf56FqytJKCuI2AGmBJ.html>
- 9 IANS, "India for enhanced political, economic engagement with Palestine: Sushma", *Deccan Herald*, January 17, 2016.
- 10 Natalie Obiko Pearson and N. C. Bipindra, "Israel Next to Consider Making Arms in India as Ties Improve," *Bloomberg*, February 17, 2015, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2015-02-17/israel-next-to-consider-making-weapons-in-india-as-ties-improve>
- 11 C. Raja Mohan, "Re-imagining the Middle East", *Indian Express*, January 19, 2016, <http://indianexpress.com/article/opinion/columns/raja-mandala-re-imagining-the-middle-east/>
- 12 Israeli Ministry of Foreign Affairs, "PM Netanyahu meets with Indian PM Narendra Modi", September 29, 2014, <http://mfa.gov.il/MFA/PressRoom/2014/Pages/PM-Netanyahu-meets-with-Indian-PM-Narendra-Modi-28-Sep-2014.aspx>
- 13 Dipanjan Roy Chaudhury, "Make in India: Israeli defence minister Moshe Ya'alon meets PM Narendra Modi, promises technological support", *Economic Times*, February 20, 2015, <https://goo.gl/1x5pBe>
- 14 Nicolas Blarel, "Modi's Visit to Israel: Political Blunder or Calculated Gamble?" June 9, 2015, *The Wire*, <http://thewire.in/3411/modis-visit-to-israel-political-blunder-or-calculated-gamble/>
- 15 Israeli Ministry of Foreign Affairs, "President Rivlin meets Indian PM Narendra Modi", November 15, 2016, <http://mfa.gov.il/MFA/PressRoom/2016/Pages/President-Rivlin-meets-Indian-PM-Narendra-Modi-15-November-2016.aspx>
- 16 Shubhajit Roy, "Gaza conflict: UNHRC adopts resolution as India abstains", *Indian Express*, July 4, 2015.
- 17 Siddharth Varadarajan, "Netanyahu's Phone Call to Modi, Not ICC Reference, Changed India's Israel Vote", *The Wire*, July 5, 2015, <http://thewire.in/5515/netanyahus-phone-call-to-modi-not-icc-reference-changed-indias-israel-vote/>
- 18 בראיון ל-The Hindu אמר אלהיג'א, כי החלטתה של הודו להימנע הושפעה מקשריה הביטחוניים עם ישראל. ראו:
- 19 Suhasini Haidar, "Palestine 'shocked' at Indian abstention", *The Hindu*, July 7, 2015.
- 20 United National Educational, Scientific and Cultural Organization, Executive Board, Hundred and ninety-ninth session, 199 EX/33, PARIS, April 14, 2016, <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002444/244481e.pdf>
- 21 Raphael Ahren, "Outrageous as it may be, UNESCO's Jerusalem vote has a silver lining", *Times of Israel*, October 14, 2016, <http://www.timesofisrael.com/outrageous-as-it-may-be-unescos-jerusalem-vote-has-a-silver-lining/>
- 21 Dhruvo Jyoti, "Modi praises Indian Army for surgical strikes, compares it to Israel", *Hindustan Times*, October 18, 2016, <http://www.hindustantimes.com/india-news/modi-praises-indian-army-for-surgical-strikes-compares-it-to-israel/story-eTqN4s5a3Y70KVv4DRMfWM.html>

- Bahukutumbi Raman, "Indo-US Counterterrorism Cooperation: Past, Present, and 22  
Future", in Sumit Ganguly, Andrew Scobell, Brian Shoup (eds), *US-Indian Strategic  
Cooperation Into the 21st Century: More Than Words*, New York: Routledge, 2006.
- Richard A. Bitzinger, "Israeli Arms Transfers to India: Ad Hoc Defence Cooperation 23  
or the Beginnings of a Strategic Partnership?", Policy Brief, April 2013, [https://www.  
rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2014/07/PB130401\\_Israeli\\_Arms\\_Transfers\\_to\\_India.  
pdf](https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2014/07/PB130401_Israeli_Arms_Transfers_to_India.pdf)
- PTI, "Indo-Israel ties "unique and special": Envoy Daniel Carmon", *Economic Times*, 24  
January 13, 2016.
- IANs, "India successfully test-fires Barak-8 missile", *Business Standard*, September 25  
20, 2016, [http://www.business-standard.com/article/news-ians/india-successfully-test-  
fires-barak-8-missile-116092001021\\_1.html](http://www.business-standard.com/article/news-ians/india-successfully-test-fires-barak-8-missile-116092001021_1.html)
- Rahul Bedi, "India completes price negotiation for Israeli Spike ATGMs", *IHS Jane's* 26  
*Defence Weekly*, May 25, 2016, [http://www.janes.com/article/60741/india-completes-  
price-negotiation-for-israeli-spike-atgms](http://www.janes.com/article/60741/india-completes-price-negotiation-for-israeli-spike-atgms)
- Sanjib Kumar Baruah, "India to buy Israeli combat radio", *Asian Age*, October 22, 27  
2016.
- Harsh V Pant, *Contemporary Debates in Indian Foreign and Security Policy*, Palgrave 28  
Macmillan, 2008, p. 134.
- Ritu Sarin, "From Israel, lessons on fighting terror", *Indian Express*, July 21, 2009. 29
- Efraim Inbar and Alvite Singh Ningthoujam, "Indo-Israeli Defense Cooperation 30  
in the Twenty-First Century", Begin-Sadat Center for Strategic Studies, January 1,  
2012, [http://besacenter.org/mideast-security-and-policy-studies/indo-israeli-defense-  
cooperation-in-the-twenty-first-century-3-2/](http://besacenter.org/mideast-security-and-policy-studies/indo-israeli-defense-cooperation-in-the-twenty-first-century-3-2/); Neville Teller, "India and Israel:  
Strengthening the Bonds," *Jerusalem Post*, January 5, 2016, [http://www.jpost.com/  
Blogs/A-Mid-East-Journal/India-and-Israel-strengthening-the-bonds-439427](http://www.jpost.com/Blogs/A-Mid-East-Journal/India-and-Israel-strengthening-the-bonds-439427).
- P. R. Kumaraswamy, *India's Israel Policy*, New York: Columbia University Press, 31  
2010, p. 257.
- David Malone, *Does the Elephant Dance: Contemporary Indian Foreign Policy*, 32  
Oxford, 2012, p. 191.
- Nicolas Blarel, "Redefining India's Grand Strategy? The Evolving Nature of India's 33  
Israel Policy", in Kanti Bajpai, Saira Basit and V. Krishnappa (eds.), *India's Grand  
Strategy: History, Theory, Cases*, New Delhi: Routledge, 2014, p. 479.
- מפגש של המחבר עם מומחי ביטחון וחוקרים אקדמאים בתל-אביב ובהרצליה במהלך 34  
ביקור רשמי בישראל בספטמבר 2016.