

עדכן אסטרטגי



כתב עת רב-תחומי לביטחון לאומי

כרך 23 | גיליון 2 | אפריל 2020

הרבעון **עדן אסטרגי** מיועד להעשיר ולהפרות את הדיון הציבורי בנושאים העומדים, או אמורים לעמוד, על סדר היום הביטחוני של ישראל והמזרח התיכון. המאמרים המופיעים ב**עדן** נכתבים על ידי חוקרי המכון ואורחיו. המאמרים מאופיינים בהיותם מכווני מדיניות. הדעות המובעות בהם הן של המחברים בלבד.

עורך ראשי

תא"ל (מיל') איתי ברון

עורכים

ד"ר קובי מיכאל וד"ר כרמית ולנסי

עורכת משנה

ד"ר ג'ודי רוזן

יו"ר המערכת

אלוף (מיל') עמוס ידלין

חברי המערכת

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

עורכת לשון: מירה ילין

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

עיצוב לוגו: b-way digital

דפוס: דיגיפרינט

המכון למחקרי ביטחון לאומי (חל"צ)

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

עדן אסטרגי מתפרסם בעברית ובאנגלית

© כל הזכויות שמורות

ISSN 0793-8950

תוכן העניינים

■ הבמה המחקרית

3	חירום, חוסן והעיר הגדולה מאיר אלרן, כרמית פדן ואיה דולב
18	שילוב דיסציפלינת המודיעין המסכל בתפיסת הביטחון של ישראל אבנר ברנע
31	המערכה על התודעה: מיתוס מול מציאות מיכאל מילשטיין
38	הדיאלוג הישראלי-אמריקאי בראשיתה של מלחמת לבנון הראשונה – רקע, מהלכים ולקחים זכי שלום
52	גמישות הרכבית ומבצעית ב"מלחמות החדשות": מערכי משימה צבאיים ופעולה קולקטיבית איל בן-ארי

■ ניתוח מדיניות

67	ההשפעות הגיאופוליטיות של משבר הקורונה בנימין מילר
72	מה ניתן ללמוד מהתמודדות המשטר והציבור באיראן עם משבר הקורונה? רז צימט
77	מלחמת האזרחים בתימן משנה כיוון: לאן מועדות פניה? ארי הייסטין
83	יחסי ערב הסעודית-סין: חברות אמיצה או מנוף לחץ שימושי? יואל גוז'נסקי וגליה לביא

■ סקירה אקדמית

89	זהות לאומית – הרעיון הפוליטי שממאן לרדת מסדר היום – סקירת ספרות ורה מיכלין-שפיר
----	--

■ ביקורת ספרים

96	האם יש מענה לאתגרים לזהותה היהודית והדמוקרטית של מדינת ישראל? פנינה שרביט ברוך
99	"מתקפת פתע" – ספר על העבר או על העתיד? דוד סימן טוב
103	מבחן תפקודו של רמטכ"ל גל פרל פינקל

דבר העורכים

שלום רב,

גיליון אפריל 2020 הוא הגיליון השני בכרך 23 במתכונתו המחודשת של עדכן אסטרטגי – כתב עת רב־תחומי לביטחון לאומי. הגיליון יוצא לאור בעיצומו של משבר הקורונה, שבמובנים רבים משנה סדרי עולם ומאתגר מוסכמות שהכרנו עד כה בכל הקשור למהותו של ביטחון לאומי ולהשפעתם של משברים בריאותיים ואקולוגיים על חוסן של מדינות ושל המערכת הבינלאומית כאחד. אומנם לא התכוונו לייחד את הגיליון למשבר הקורונה, אולם חלק מן המאמרים המתפרסמים בגיליון זה עוסקים בנושאים שחשיבותם אך הועצמה בגין משבר הקורונה. כך למשל מאמרם של אלרן, פדן ודולב על חירום, חוסן והעיר הגדולה, מאמרו של ברנע בנוגע לצורך שבשילוב הדיסציפלינה של המודיעין המסכל בתפיסת הביטחון הלאומי ומאמרו של מילשטיין, העוסק במערכה על התודעה. נוסף לשלושת המאמרים האלו, המאירים זוויות ייחודיות וביקורתיות בנוגע לשלושה תחומים משמעותיים ורלוונטיים להתמודדות עם משבר הקורונה, בחרנו לפתוח את המדור במתמדיניות במאמר של פרופ' בנימין מילר, המציג ניתוח ראשוני של המשמעויות הגיאופוליטיות של משבר הקורונה. מאמר נוסף באותו מדור, של ד"ר רז צימט, עוסק באיראן – המהווה עד כה את מוקד ההתפרצות החמור ביותר של הנגיף במזרח התיכון – ובהתמודדות המשטר עם משבר הקורונה. הנחת תשתית לידע חדש ואיכותי על אודות תופעה כל כך מורכבת ומטלטלת בדמות המשבר הנוכחי מחייבת את החוקרים למסד נתונים מבוסס ובעיקר לפרספקטיבה. בכוונתנו להקדיש את אחד מהגיליונות הקרובים לנושא ואנו בעיצומה של היערכות לשם כך. במקביל, אנו ממשיכים לקבל כתבי־יד של מאמרים מכל הסוגים המתפרסמים בכתב העת (ראו הקול הקורא המצורף לגיליון זה) ונערכים לפרסומם בכפוף לכללי השיפוט הקפדניים. כפי שכבר ציינו בעבר, מאמרים שיתקבלו לפרסום יפורסמו במתכונת של "פורסמו לראשונה" באתר כתב העת <https://strategicasessment.inss.org.il/> ובהמשך ישויכו לגיליון ספציפי. מתכונת פרסום זו, הדומה למקובל בכתבי־עת מובילים בעולם, מונעת עיכוב פרסום מאמרים שעברו את כל הליכי השיפוט והעריכה.

בברכת קריאה פורייה ומהנה ולהתראות בגיליונות הבאים,

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

אפריל 2020

אייר תש"ף

תל אביב



קרדיט

חירום, חוסן והעיר הגדולה

מאיר אלרן, כרמית פדן ואיה דולב¹

במובנים רבים ישראל היא עיר אחת גדולה, או למצער רשת עירונית מגוונת, שוודאי תישאר כזאת ככל שתצטופף. יש לכך גם משמעויות ביטחוניות מפליגות, ובעיקר בתרחישי עימות צפויים. בהתממשותם האפשרית של אלה, ייאלץ העורף הישראלי להתמודד עם התקפה נרחבת על מטרות של אוכלוסייה ותשתיות חיוניות, כזו שתתבצע באמצעות כמות חסרת תקדים של אמצעי לחימה מגוונים, ובעיקר של נשק תלול מסלול מסוגים שונים. הרוב הגדול של נשק מסוג זה הוא סטטיסטי ותכליתו היא הטרדה בעיקר. מיעוט ממנו – הצפוי לגדול – הוא נשק בעל חימוש מדויק שפוטנציאל הקטלניות שלו רב.

מטרת המאמר היא לנתח את הקשר בין מצבי חירום ביטחוניים במרחב העירוני לבין חוסן עירוני כמענה להם. זאת, תוך בחינת יכולתה של העיר הישראלית, תושביה והנהגתה לנהל את העימות הביטחוני הצפוי, לקיים בעת התרחשותו רציפות תפקודית ולהתאושש במהירות לאחריו. בחלק הראשון של המאמר ננתח מנקודת מבט תיאורטית את העיר הגנרית כמערכת מורכבת, ואת השלכות מאפייניה על החוסן העירוני. בחלק השני ננתח כמקרה בוחן את העיר תל אביב-יפו, המהווה את מרחב הליבה העירוני של החזית האזרחית בישראל. במסגרת זו ננסה לבחון עד כמה היא מוכנה להפרעות הביטחוניות הצפויות לה, באיזו מידה חוסנה העירוני יאפשר לה לקיים רציפות תפקודית בעת עימות נרחב, ואם ניתן להעריך את כישורי ההתאוששות שלה לאחריו. בסיום המאמר נציע המלצות מערכתיות לקידום המוכנות והחוסן העירוני בתל אביב-יפו ובחזית האזרחית הישראלית בכלל.

מילות מפתח: חוסן, חוסן לאומי, חוסן עירוני, חירום, רציפות תפקודית, תל-אביב, אסונות המוניים, מערכת עירונית

חלק ראשון: מבוא תיאורטי

מערכת היחסים שבין הסביבה לבני האדם החיים בה מתואכת כיום בסביבה העירונית על ידי רשתות סוציורטכניות (socio-technical) המורכבות מתשתיות, ממידע וממוסדות (Portugali, 2012). התכלית הבסיסית של המערכת העירונית, שעליהן אחראית באופן רשמי הרשות המקומית, מוגדרת על ידי דה־סילבה ועמיתים (Da Silva, Kernaghan & Luque, 2012) כתמיכה בשלומות (being well) של תושבי העיר. הרשות המקומית אמורה לעשות זאת באמצעות אספקת שירותים בסיסיים המגובים בתחושת שייכות, לכידות חברתית וחופש בחירה ופעולה (Alcamo, et. al., 2003).

החוסן כמושג מוביל בספרות המקצועית העוסקת בניהול אסונות המוניים מבטא את יכולתה של כל מערכת – כמו מערכת עירונית – להתמודד בגמישות עם הפרעה קשה או אסון ועם השלכותיה המאתגרות על הרציפות התפקודית שלה, להתאושש ממנה במהירות ולשוב לרמת התפקוד המקורית (bouncing back) או לרמת תפקוד גבוהה יותר (bouncing forward), בעקבות תהליכים מערכתיים מקדימים של התארגנות ולמידה.

התפקוד היום־יומי של המערכת העירונית מכתב את תפקידי הרשות המקומית גם בעת חירום.² תפקידה של הרשות המקומית בחירום נעשה משמעותי יותר הן בשל היותה הגוף השלטוני העיקרי באזור התרחשות האירוע, הן מעצם היותה נגישה יותר לאוכלוסייה ולמשק המקומי מכל רשות אחרת. על כן הרשות המקומית תהא מעורבת בדרך כלל במענה הראשוני הניתן במרחבה בעת אסון המוני או בשעת חירום (Alexander, 2005; Dodman & Satterthwaite, 2008; Eriksson, 2010; McEntire, 2007; McLoughlin, 1985).

אף על פי שבאירועי חירום משמעותיים ניתן למצוא בדרך כלל מעורבות של גופי ממשל, הרי במדינות רבות מוטלת אחריות על הרשות המקומית במידה משתנה. אחריות זו אינה נוגעת רק להתנהלות תוך כדי מצב החירום, אלא מתרחבת גם לשלבים המקדימים של היערכות אליו, וכן לשלב ההתאוששות לאחר התרחשותו (Eriksson, 2010; Murphy, 2007). בשל כך ניתן למצוא בספרות העוסקת בניהול אסונות דיון בתפקידה של הרשות העירונית בתכנון, בהנעת פעולות מערכתיות לצמצום סיכונים, בצמצום פגיעות באוכלוסייה ובקידום יעילות מערכות המספקות שירותים (Bulkeley, 2011; Da Silva et al., 2012; Huq, Kovats, Reid, & Satterthwaite, 2007; Jabareen, 2013).

אחת הטענות הרווחות בספרות היא כי בשל תפקידה המרכזי של הרשות המקומית במענה הראשוני נדרשת פעולה מקדימה מתמדת שלה לשם שיפור המוכנות למצבי חירום קיצוניים. מוכנות מוגדרת כמכלול הפעולות המתבצעות בטרם התרחשותו של אירוע חירום, במטרה למנוע אותו או לצמצם נזק ואובדן שייגרמו בעקבותיו (Cutter, et. al., 2008). מוכנות זו מתייחסת לכלים הנדרשים לצורך התמודדות עם מצבי חירום ולפיתוח אסטרטגיות המקדמות את מרכיבי החוסן הארגוני והציבורי.

החוסן כמושג מוביל בספרות המקצועית העוסקת בניהול אסונות המוניים מבטא את יכולתה של כל מערכת – כמו מערכת עירונית – להתמודד בגמישות עם הפרעה קשה או אסון ועם השלכותיה המאתגרות על הרציפות התפקודית שלה, להתאושש ממנה במהירות ולשוב לרמת התפקוד המקורית (bouncing back) או לרמת תפקוד גבוהה יותר (bouncing forward), בעקבות תהליכים מערכתיים מקדימים של התארגנות ולמידה. במדידת החוסן חשוב להתחשב ברמת ההפרעה ובהיקף הנזקים הנגרמים בעטייה, כמו גם ברמת המוכנות לחירום, המהווים משפיעים מרכזיים על רמת החוסן (פדן ואלרן, 2018).

קיימים גישות ומודלים רבים ושונים ליישום תפיסת החוסן במערכת עירונית. ביניהם נדונות בהרחבה הגישה ההנדסית, האבולוציונית, האקולוגית ועוד). כך למשל, על פי הגישה ההנדסית ניתן להיערך לאיומים פיזיים, להתמודד איתם ולהתגבר עליהם על ידי תכנון מוקדם (Coaffee, 2013). על פי הגישה האבולוציונית לא ניתן לנתח מרחבי היפגעות בנפרד ובאופן ניטרלי, אלא כמערכות סוציו־מרחביות מורכבות ומחוברות (Davoudi, 2012; Porter, & Porter, 2012). חלק מחוקרי החוסן נוקטים גישה מרחיבה: זו כוללת טיפול הוליסטי במרכיבים החברתיים, הכלכליים והתשתיתיים של העיר, לאו דווקא בהקשר מכון של קידום ההיערכות לחירום, אלא כחלק מתפיסת יסוד האמורה לייצר צמיחה שיכולה לתמוך בדיעבד גם בצרכים של שעת חירום. אחרים נוקטים גישה ביניים המתמקדת בהשקעה ציבורית מקדימה בהיבטים ארגוניים, תשתיתיים וחברתיים כמרכיבי יסוד בהיערכות המקדימה למצב חירום רלוונטי. לעומתם, יש המעדיפים את הגישה הפונקציונלית הממוקדת בעיקר בהכנת הכלים שיאפשרו ניהול תקין של המערכת במצב החירום ולאחריו. העקרונות המובילים של שלוש הגישות שפורטו לעיל מוכרים בספרות המחקרית ולהם תפיסה משותפת (DESURBS, 2014).

וצפייה של סיכונים, של אי-ודאות ושל דרכי התמודדות עימם (Jabareen, 2013). מהבחינה הפיזית, ערים חסונות נתפסות כמערכות אקולוגיות (ecosystems) המקדמות גמישות וסגילות (adaptability) (Pickett, Cadenasso, & Grove, 2004). על פי תפיסה זו יש להתחשב בסיכונים מידי אדם או מהטבע בעת פיתוח מערכות פיזיות ותשתיות (Godschalk, 2003), כולל באמצעות תכנון מוכוון חוסן. מהבחינה החברתית, רעיון החוסן מציג שינוי בחלוקת האחריות לניהול משברים: אף שהשלטון המרכזי והמקומי עדיין נתפסים כשחקנים מרכזיים בבניית קהילות בעלות חוסן, גישת העיר החסונה תומכת בביזור האחריות ודורשת מהקהילה לסמוך על עצמה (Beck, 2009). במסגרת זו מודגשת תרומתו של ההון החברתי (social capital) לחוסן החברתי, ובולטת בו חשיבותם של מרכיבים כמו אמון, לכידות חברתית, התנדבות ומנהיגות מכילה (Paton, 2008). זו האחרונה מציבה בראש מעייניה את האינטרסים של הגורמים המונהגים (Randel, et. al., 2018). ככלל מוצע כי קהילות בעלות הון חברתי גבוה מתאפיינות גם בחוסן חברתי, המאפשר להן להתמודד טוב יותר ולהתאושש מהר יותר לאחר הפרעות קשות (Aldrich, 2012).

על מנת לקדם את החוסן העירוני מקובל בספרות להציע מרכיבים ארגוניים עיקריים, ובראשם להתייחס לניהול החירום כאל חלק מסדר היום של מקבלי ההחלטות; לדאוג לכך שתהליכי ההכנה לחירום יהיו חלק מהתהליכים הארגוניים המתרחשים בשגרה העירונית; ולקיים למידה מתמדת בתחום החירום. זאת תוך פיתוח ההון החברתי, בצד בניית כישורי טיפול גמישים במשברים חדשים ולא מוכרים (Boin & Lagadec, 2000). ברמה הפרטנית מוצעים עוד:

ניהול עירוני פעיל ומכיל של האירוע הנשען על הערכת מצב מדויקת, ונכונות ליזום ולנקוט פעולות כתגובה לאירועים (Stewart, Kolluru & Smith, 2009).
איתור וזיהוי מהירים של סיכונים ואוכלוסיות פגיעות, ובעדיפות לאלה המוחלשות מחד גיסא, ונקיטת פעולות התערבות לצמצום הפגיעות בציבור, בתשתיות ובנכסים העירוניים, מאידך גיסא (Dodman & Satterthwaite, 2008).

פיתוח מערכות תקשורת לצורך העברת מידע ומסרי התרעה לפני אירוע, במהלכו ואחריו, נקיטת פעולות לצמצום הנזק וכן פעולות לטובת הציבור כמו סיוע או ביצוע פינוי המוני מהיר במקרה הצורך (Tanner et al., 2009). כל זאת תוך שימור האמון של התושבים בעירייה ובמוסרי המידע (Comfort & Zagorecki, 2003).

יתירות (Redundancy) – הקמה ואחזקה של מערכות מקבילות, המסוגלות לספק שירות המאפשר

על פי מסמך מקיף של האו"ם (UN HABITAT, City Resilience Profiling Tool, p.13)³ ניתן להגדיר חוסן עירוני באופן הבא:

"היכולת הסבירה של כל מערכת עירונית, יחד עם תושביה, לקיים רציפות [תפקודית] חרף זעזועים ולחצים ותוך כדי הסתגלות חיובית ושינוי לקראת המשך בר-קיימא".

הגדרה נוספת של המושג 'חוסן עירוני' היא זו של רשת החוסן של קרן רוקפלר ("100 ערי חוסן"), הגורסת כי מדובר ב"יכולת של אנשים, קהילות, מוסדות, עסקים ומערכות בתוך העיר לשרוד, להסתגל ולצמוח, ללא תלות באילו סוגי לחץ כרוני וזעזועים אקוטיים הם התנסו".⁴ בספרות העוסקת בחוסן עירוני בולט דימוי העיר כמערכת (Hatuka, Rosen-Zvi, Birnhack, Toch, & Zur, 2018). ההבחנה בין הרשות המקומית והמנגנונים המוניציפליים בתוך מערכת זו לבין גורמים אחרים הפועלים בעיר כגון הקהילות המקומיות, המגזר העסקי וארגוני חברה אזרחית אינה ברורה תמיד. במקרים רבים, כשמוקד העניין הוא משילות מקומית (Governance), החוקרים מתמקדים בחיבור הנדרש בין מגזרים שונים כמרכיב המקדם את החוסן העירוני (Murphy, 2007). בתוך כך, החיבור הנדרש בין הניהול העירוני לבין יוזמות מקומיות משקף היבטים שונים של ניהול חירום שאמורים לייצר את השלם המערכתי. הקושי ליצור הבחנה ברורה בין שתי הרמות הללו – ספקי השירות ומקבלי השירות – נובע מעצם היות העיר מערכת מורכבת (complex system) המכילה תת-מערכות המתאפיינות ביחסי גומלין דינמיים ומשתנים ביניהן. באירועי חירום גובר הקושי לבדד את האופן שבו מתמודדת כל תת-מערכת עם השלכות החירום עליה.

גישת **העיר החסונה** (resilient city) צמחה מהגישה האקולוגית, שתופסת גם היא את העיר כמערכת הנדרשת להתמודד עם איומים וסיכונים, ובתוך כך את הצורך של אנשים, קהילות וערים להסתגל למשברים (Murphy, 2007). קביעה זו קשורה לרעיון "חברת הסיכון" שהציג הסוציולוג אולריך בק, המאפיין את התקופה הנוכחית כ"מודרניות שנייה", שבה איננו עוסקים עוד בסכנות גשמיות כי אם בעיקר בסיכונים שהם מעשה ידי אדם, ואשר איננו יכולים לצפות את מועד הופעתם. אומנם הסתברותם של הסיכונים הללו נמוכה באופן יחסי, אך השלכותיהם הרסניות ביותר. הסיכונים שבק מונה כדוגמה הם טרור, נשק גרעיני ואף התחממות כדור הארץ (Beck, 2009). חברה כזו מציגה אתגרים בכמה רמות: **מהבחינה המרחבית** היא זקוקה לתכנון עירוני, אשר לו תפקיד מרכזי בהפיכת ערים לחסונות יותר, על ידי עיצוב הסביבה הבנויה גם באמצעות חיזוי

(ההדגשות אינן במקור). יש להניח שבמסגרת זו תהיה למרחב התל-אביבי עדיפות. בעימותים הקודמים לא היה בידי חזבאללה חימוש בטווח המגיע לתל-אביב, ואילו חמאס כן הטריד את העיר כחלק ממאמציו לפעול נגד ישראל: ב־2012 ('עמוד ענן'), ב־2014 ('צוק איתן') ובמאוס 2019, באמצעות שיגורים של רקטות סטטיסטיות שבשנים האחרונות מיוטות בהצלחה רבה על ידי מערכת 'כיפת ברזל'. יריביה של ישראל לא עשו עד כה שימוש בנשק המדויק, הנמצא עדיין בכמויות קטנות בלבד בידי חזבאללה. בידי הארגון השיעי-לבנוני כמה מאות רקטות לא מדויקות שטווחן מגיע למרכז ישראל, ושהראש הקרבי שלהן נושא חומר נפץ במשקל שמגיע עד 300–600 קילוגרם. האיום מצד חזבאללה וחמאס על החזית האזרחית נתפס בישראל כאתגר הביטחוני העיקרי המיידי וכמאפיין הנמשך מאז מלחמת לבנון השנייה, שגרמה שיתוק אזרחי ניכר בצפון המדינה.

בתקופה זו הלכה והתפתחה תפיסת הביטחון של ישראל, שנועדה לייצר את המסגרת הקונצפטואלית להתמודדות צבאית עם האתגר הביטחוני המתפתח (דקל ואוריון, 2016). זו באה לידי ביטוי מובהק בשתי הגרסאות של 'אסטרטגיית צה"ל' שפרסם המטה הכללי בראשות הרמטכ"ל גדי איזנקוט, באוגוסט 2015 ובאפריל 2018. מסמכים מכוננים אלה מתמודדים מבחינה תפיסתית עם המענה הנדרש לאיומים על מדינת ישראל (אלרן ועמיתים, 2016), אולם הם מתמקדים בעיקר בהיבטים הצבאיים והרבה פחות באמצעים ההגנתיים, ואינם נותנים מענה לאתגרים האזרחיים (Elran & Padan, 2019).

המענה של החזית האזרחית להפרעות ביטחוניות

תפיסת המענה הישראלית לאיומים על החזית האזרחית היא צבאית בעיקרה ומורכבת משלושה נדבכים הכרוכים זה בזה: הראשון – הרתעה שתכליתה לדחות את ההפרעה הצפויה הבאה, באמצעות כינון ושימור התודעה אצל אויביה של ישראל שמוטב להם להימנע מייזום מתקפה על החזית האזרחית; השני – התקפה מהירה וקטלנית באמצעות תמרון והפעלה נרחבת של יכולות האש המדויקת, האמורה להביא לניצחון ישראלי ולעדכן ולשפר את ההרתעה; השלישי – הגנה על מרכיבי החזית האזרחית באמצעות מיגון פיזי מתקדם, ובעיקר על ידי מערך ההגנה האקטיבית התלת-שכבתית שאמורה להעניק הגנה גם לבסיסי צה"ל המאפשרים את המתקפה, גם לתשתיות הלאומיות החיוניות האמורות לאפשר רציפות תפקודית בעת חירום וגם לריכוזי אוכלוסייה (בעדיפות זו) (אלרן, 2016). כפי שצוין בפרוטוקול ועדת המשנה של הכנסת לבחינת מוכנות

המשך מתן שירות בעת פגיעה באחת המערכות. היתירות תתקיים לא רק בהיבט הפיזי של מערכות ותשתיות, אלא גם בתחום המערכות החברתיות ובמנגנוני המענה (Bruneau, et al., 2003).

על סמך רקע תיאורטי זה, השאלות המרכזיות שבהן יעסוק המאמר הנוכחי הן: כיצד המערכת העירונית בישראל כמערכת מורכבת מתמודדת עם הפרעות קשות מידי אדם – מלחמה וטרור לסוגיו? איזה תפקיד ממלאת תפיסת החוסן בהתמודדות מעין זו? שאלות אלה ייבחנו במאמר באמצעות ניתוח האופן שבו תפיסת החוסן העירוני מתממשת להלכה ולמעשה בעיר תל אביב-יפו, ותוך התייחסות להיבטים היסטוריים, תפיסתיים וארגוניים.

חלק שני: המקרה הישראלי – חוסן מול הפרעה ביטחונית חמורה במרחב העירוני

ההקשר הביטחוני

שיעור האוכלוסייה העירונית בישראל הוא 92 אחוזים, בין הגבוהים בעולם. בעשר הערים הגדולות בישראל מתגוררים יותר משליש מתושבי המדינה. בישראל ארבעה "מטרופולינים" שבהם מתגוררים יותר מ־60 אחוזים מאוכלוסיית המדינה. במטרופולין תל אביב מתגורר כשליש מהאוכלוסייה.

לאפיין זה יש משמעות ביטחונית ברורה, בהינתן תרחישי ייחוס המתייחסים עתה ל"מהלומה במרחב עירוני" באמצעות נשק תלול מסלול (אלרן ופדן, 2017; ליש ואמיר, 2012). החידוש העיקרי בתרחיש זה מתבטא בהחמרה כמותית של האיום ובהכללה של מרכיב איכותי מתעצם, בדמות החימוש המדויק לסוגיו, המאפשר לאויב מעבר מהאסטרטגיה הקודמת של "הטרדה", המבוססת בעיקר על נשק סטטיסטי, לאסטרטגיה של "הפרעה" קשה המתמקדת בתקיפה של "מטרות איכות" צבאיות ואזרחיות. לעניין זה התייחס מפקד פיקוד העורף בקובעו כי היכולות החדשות של האויב "הביאו לפיתוח תפיסה, לפיה האש לא תופעל רק לצורך טרור והפחדה, אלא גם לצורך שיתוק העורף" (ההדגשה אינה במקור) (ידעי, 2019, עמ' 20).

מזכיר חזבאללה חסן נסראללה נתן ביטוי משלו לכוונותיו בעת עימות צפוי עם ישראל, כשגרס בראיון ל"אל מנאר" הלבנוני (סלאמה, 2019) כי "אנחנו יכולים לפגוע בצפון הישראלי... אבל הכי חשוב זה מישור החוף הישראלי... מנתניה עד אשדוד. דבר ראשון, חלק גדול מתושבי ישראל נמצאים בחלק הזה... בתוכו יש את כל מרכזי המדינה – פיקוד הצבא, משרדי ממשלה... במקום לבזבז את הטילים על הצפון נלך לאזור הזה"

הבאים. לדברי מפקדו הקודם של פיקוד העורף יואל סטריק, בראיון סיום תפקיד ליואב לימור ב־2017: "יש (במוכנות העורף) יותר מחצי כוס מלאה אף שצריך להיות ברור: המלחמה הבאה תהיה חוויה מסוג אחר, מאתגרת מאוד, עם הפרעה תפקודית משמעותית...". ונדגיש כי מדובר כאן במארג מורכב, לא היררכי, של אזרחים, פרטים וקהילות, חלקם מוחלשים, בצד ארגונים של מענה ראשוני, מנגנוני הרשויות המקומיות, החברה האזרחית, המשק האזרחי ומשרדי הממשלה הרלוונטיים. אלה אמורים להישען בשעת חירום ולהתכונן לכך באמצעות פיקוד העורף, רשות החירום הלאומית, משטרת ישראל וארגונים אחרים. כניסת נשק טילי מדויק למאגר של חזבאללה (וחמאס?) עלולה לשמש "משנה משחק" ביכולת ההגנה של החזית האזרחית, כפי שקבע מפקד פיקוד העורף הנוכחי: "מטחים ממוקדים ויכולת דיוק הם מאפשרים הצפויים להביא את האויב לאתגור שיטתי ומכוון של 'קליפות' ההגנה האווירית ולהחדרת טילים מדויקים למטרות איכות... יכולת כזו מאפשרת לאויב 'לחשוב על רעיונות כמו 'סגר', 'עוצר' ו'שיתוק משקי' בישראל... כדי לשבש את רציפות התפקוד האזרחי והצבאי ולהשפיע תודעתית ולאורך זמן על חוסנה של החברה הישראלית" (ידעי, 2019, עמ' 21).

תפיסת העיר כ"לבנת היסוד" בחירום ביטחוני

מפקדי פיקוד העורף מודעים היטב למורכבות האתגר להגן על החזית האזרחית בעימות עתידי נרחב. מדובר באתגר המורכב מרצף הפרעות מקומיות ואשר מתרחש במספר רב של זירות במקביל, ולפיכך מקשה מאוד במתן המענה הנדרש. בפיקוד העורף בנו במשך השנים תפיסה סדורה לגבי הגנת החזית האזרחית, ואת הנדרש מהם ומאחרים כדי לממשה. במסגרת זו קיימת ההבנה כי אחד החסמים המרכזיים בהיערכות הנדרשת של החזית האזרחית לחירום הוא היעדר קביעה חוקית בישראל לגבי שאלת היסוד – מי הוא הגורם האחראי על ניהול החירום ועל ההכנות לחירום (אלרן ואלטשולר, 2012; 2013). בהקשר זה קבע מפקד פיקוד העורף המכהן, תמיר ידעי: "הפרדה בין מי שמכין את ההתמודדות עם רעידות אדמה ומי שיפעיל את הכוח בשעת חירום תיצור כאוס מוחלט" (ידעי, 2018). במצב זה של ריק חוקי־מדינתי אך נכון הוא, כפי שנקבע במסמכי פיקוד העורף כבר בשנת 2008, כי "הרשות המקומית הינה, במונחים צבאיים, 'עוצבת היסוד' שלתפקודה (המשתנה מאחת לשנייה) ולתמיכה בה חשיבות עליונה בעת חירום... [וזאת] על מנת שהיא תתפקד באורח עצמאי ואפקטיבי בחירום. זאת, כאשר הדרישה מהרשות המקומית היא לתפקד גם במצבי החירום הקשים ביותר, תוך מתן

העורף מיום 15 מאי 2018 בעניין היערכות הרשויות המקומיות לתרחישי חירום, הממשלה קבעה תוכנית למיגון 105 מתקני תשתית חיונית, 50 מהם בשלב הראשון. עד מועד זה הושלם המיגון בעשרה מתקנים, ועוד 19 נמצאים בשלבי תכנון מתקדמים.

תפיסת המענה הישראלית לאיומים על החזית האזרחית מעוררת תהייה כפולה: הראשונה, המתבססת על הניסיון בארבע המערכות האחרונות שניהלה ישראל נגד חזבאללה וחמאס, מטילה ספק במידת סבירותה של ההנחה המבוססת על התכנון (או התקווה) להשיג בעימות הבא ניצחון מהיר של ישראל על יריביה. בעניין הקריטי הכרוך במשך המערכה העתידית, ברורה הזיקה בין היכולת להשיג ניצחון מהיר לבין יכולת העמידה של החזית האזרחית. בעבר ראינו כי התחזיות למלחמה קצרה התבדו. מלחמת לבנון השנייה נמשכה 33 ימים, מבצע 'צוק איתן' נמשך 51 ימים. התהייה השנייה קשורה להשקעה הצה"לית בסדר הכוחות של סוללות 'כיפת ברזל', שספק אם יספיק כדי להעניק מענה הולם גם לריכוזי אוכלוסייה. כך למשל קבע האלוף יואל סטריק בראיון ליואב לימור (לימור, 2017), לרגל סיום תפקידו כמפקד פיקוד העורף בפברואר 2017, כי "לא נצליח ליירט את כל מה שישוגר לכאן, ויהיו הרבה יותר רקטות שיפגשו את הקרקע מאשר בעבר. זאת אומרת שהתפיסה הזאת, שיש לך איזו כיפה על הראש שמגוננת וסוככת הרמטית ומבודדת את המרחב האזרחי, חייבת להשתנות". בנסיבות כאלה וחרף השאיפה לסיים את העימות במהרה ועל אף יכולות 'כיפת ברזל', ניתן להניח שהצד השני ישתדל לאתגר זאת, ויש סבירות לא נמוכה לכך שהאירוע יימשך לאורך זמן ושתהיה פגיעה ניכרת בחזית האזרחית.

בהקשר זה יש עניין מיוחד בדבריו של מפקד פיקוד העורף הנוכחי: "היעדר הלימה בין האיום ובין האופן שבו אנחנו מאורגנים כיום בהקשרי החזית והעורף... לכן, ויותר מתמיד, תפקודו והישגיו של צה"ל תלויים, במידה רבה, ברציפות התפקודית של המדינה, ולהיפך... יכולת הזירה האזרחית להתמודד עם מצבי חירום היא בעלת השפעה ישירה וחשובה על ההרתעה הישראלית" (ההדגשות אינן במקור) (ידעי, 2019, עמ' 22). זוהי קריאת אזהרה להבנת הקשר – בהקשר הביטחוני הנוכחי – בין החזית הצבאית לחזית האזרחית, שכן קושי לממש ניצחון צבאי מהיר כפועל יוצא של משך הלחימה יאתגר מאוד את החזית האזרחית. כמו כן, קושי ופגיעה ברציפות התפקודית ובחוסן של החזית האזרחית עשויים להקרין על יכולתו של צה"ל להשיג את הניצחון המצופה או המקווה. הבעיה היא שמוכנותה של החזית האזרחית לעימות נרחב אינה מספקת לאתגרים הצפויים בעימותים

בשגרה פיקוד העורף בשיתוף עם רח"ל מעביר לרשויות המקומיות תרחיש ייחוס, לפיו בונה הרשות המקומית תוכנית היערכות לחירום.... (השולחן העגול במשרד ראש הממשלה, 2017, עמ' 20).

מכל אלה ניתן להסיק כי לרשות המקומית מיועד לכאורה תפקיד מרכזי בהיערכותה המוקדמת למצב חירום, בניהולו ובשיקום הנדרש לאחריו. עם זאת, ההגדרות שהוצגו לעיל אינן קובעות בצורה מחייבת מה באחריות הרשות ומהן מחויבויותיו החוקיות של ראש הרשות בחירום (ולא רק ביטחוני). הקושי לממש את ההגדרות הללו מתעצם לא רק נוכח השונות הרבה מאוד בין 257 העיריות, המועצות המקומיות והמועצות האזוריות בישראל, אלא גם בתוך כל אחת מהקבוצות הללו. יש הבדלים ניכרים בין רשויות גדולות לבינוניות וקטנות, בין חזקות לחלשות, בין רשויות יהודיות לרשויות ערביות, וכן בין התפיסות העצמיות והתפקודיות של כל אחת ואחד מראשי הרשויות. מכל מקום, אינדיקציה עגומה למצב הרשויות המקומיות בחירום היא העובדה שחסרה תוכנית רב-שנתית לאומית של מוכנות הרשויות המקומיות לחירום, כפי שציין מפקד פיקוד העורף בוועדת המשנה של הכנסת למוכנות העורף ב-15 במאי 2018. זה המפתח לתפקודה של הרשות בחירום. מאחר שחלק בלתי מבוטל מהרשויות המקומיות מתקשות לתפקד בשגרה, קל וחומר בחירום, בצורה הולמת לצרכים, עולות שתי שאלות מהותיות: מהו תפקידה של המדינה בניהול החירום ברשות המקומית? מה תפקיד המדינה וסוכניה (פיקוד העורף? רשות נוספת?) במקרה של קריסת רשות מקומית עקב הפרעה ביטחונית קשה?

כפי שציין אמיר יהב, ראש חטיבת תורה ותרנגילים במשרד הביטחון, במכתב (מ-23 בנובמבר 2016) למרכז המחקר והמידע של הכנסת, המופיע במחקר על היערכות ומוכנות הרשויות המקומיות לרעידות אדמה. בפקודת העיריות יש מספר הוראות המטילות אחריות אישית על ראש העירייה לביצוע הוראות הפקודה, וביניהן החובה להכנת והפעלת המשק לשעת חירום (מל"ח); יושב ראש ועדת מל"ח הוא ראש הרשות המקומית, ומתפקידו לקבוע את יעדי וסדרי העדיפויות להפעלת המערכות השונות בשעת חירום. לרח"ל או לפקע"ר אין כל סמכות חוקית כלפי ראשי רשויות אשר אינם ממלאים את חובתם בעניין זה. על שאלות אלה אין, כאמור, תשובה מערכתית מספקת, ונוסיף: אין בישראל תמונה מוסמכת, עדכנית ופומבית המתארת את מצב ההיערכות של הרשויות המקומיות לחירום.

על בסיס הדברים שהוצגו לעיל ניתן להסיק כי הערים (גם) בישראל אינן מייצגות בהכרח את המודל המיטבי המוצע למערכת האורבנית הגרית, גם משום שכל אחת

מענה למצוקות הגדולות והקטנות העולות להתרחש. מצופה כי המנהיגות המקומית תפגין כושר עמידה (קרי, יכולת לנהל את המשבר בצורה סבירה, תוך צמצום נזקים, ובצורה שתאפשר התאוששות מהירה), אורך רוח, סבלנות ודמיון במציאת פתרונות ראויים לאוכלוסייה ששגרת יומה הופרה" (פיקוד העורף, 2008, עמ' 6).

מאחר שחלק בלתי מבוטל מהרשויות המקומיות מתקשות לתפקד בשגרה, קל וחומר בחירום, בצורה הולמת לצרכים, עולות שתי שאלות מהותיות: מהו תפקידה של המדינה בניהול החירום ברשות המקומית? מה תפקיד המדינה וסוכניה (פיקוד העורף? רשות נוספת?) במקרה של קריסת רשות מקומית עקב הפרעה ביטחונית קשה?

בזיקה לדברים אלה עולה השאלה – מה משמעות הציפייה מהרשות המקומית לתפקד בחירום באורח עצמאי ואפקטיבי? להלן תשובה רשמית לכך, הנשענת על מספר מקורות רלוונטיים: משרד הממשלה, משרד הביטחון, פיקוד העורף, רשות החירום הלאומית, מרכז השלטון המקומי.

א. מסמך של פיקוד העורף מ-2009 קובע כי "יעודה העיקרי של הרשות המקומית בחירום הוא **שמירה על שגרת החירום עבור תושביה**, מתוך היותה הממשק העיקרי בין האוכלוסייה לבין כלל הגופים הממלכתיים הפועלים בשטחה" (פיקוד העורף, 2009, עמ' 62).

ב. במסמך של רשות החירום הלאומית (רח"ל) נקבע (ב-2010) כי "הרשות המקומית מהווה ארגון שלטוני המספק שירותים ומוצרים לתושבים לשם קיום מרקם חיים תקין... כאשר ראש הרשות... אחראי כלפי תושביו בשגרה ובחירום כאחד... באופן רציף משגרה לחירום" (רשות החירום הלאומית, 2010, עמ' 86).

ג. מסמך של פיקוד העורף מ-2013 קובע כי "הרשות המקומית **אחראית לביצוע** מכלול ההכנות הדרושות לפעולה תקינה של הרשות בחירום, ועל הבטחת שירותים חיוניים במצבי חירום לתושבי הרשות. היא גם אחראית על תקינת תקנות על מנת להבטיח את היערכות הפרט והקהילה" (ובכלל זה נושא המיגון והמקלוט) (פיקוד העורף, 2013, עמ' 7).

ד. במסמך של משרד ראש הממשלה ומשרד הביטחון (רח"ל) מ-2017 נקבע כי "**הרשות המקומית היא לבנת היסוד של מתן המענה בחירום**... פיקוד העורף אחראי על הכנת הרשות המקומית לחירום מבלי לגרוע מאחריות משרדי ממשלה... [כאשר]

הופתעתי למראה השליטה העצמית שמגלה ציבורנו בימים אלה" (נאור, 2009, עמ' 163–164).

תקופה חריגה אחרת של הפרעות ביטחוניות קשות עברה על תל אביב רבתי בזמן התקפות טילי הסקאד העיראקיים במלחמת המפרץ הראשונה (ינואר – פברואר 1990). את הלקחים מאז ניתן לסכם בחמש נקודות עיקריות: הראשונה, ההפתעה הראשונית השפיעה על התנהלות האזרחים ועל תחושת החרדה. מנגד, הציפייה לראשי קרב כימיים, שיצרה מהלך מורכב של אלתור ברמה הלאומית והאישית (החדר האטום, הציטוי לשותות מים, מסכות הגז) לא התממשה. השנייה, המספר הראשוני של הנפגעים היה נמוך מאוד, גם אם בדיעבד הגיע מספר ההרוגים ל-95 שהוכרו כחללים כתוצאה מפעולת איבה, רובם מדום לב או שבץ מוחי, או משימוש לא נכון במסכות הגז (בר מוחא, 2001). השלישית, מרבית תושבי העיר נותרו רגועים יחסית במהלך ההתקפות. סך הכול פנו 1059 אנשים לחדרי המיון, 22 אחוזים מהם עקב פגיעה ישירה, רובם בשלב הראשון של ההתקפה. בין המתאשפדים ניכר תהליך של הסתגלות ולמידה. מרבית הנחשפים לאירועים טראומטיים היו בעלי חסינות מספקת כדי להתגבר על התנסות זו ללא קשיי הסתגלות ארוכי טווח (נריה ועמיתים, 1998). הרביעית, תופעה ציבורית נרחבת אז הייתה עזיבת העיר על ידי רבים בשעות הלילה ושיבה לעבודה במהלך היום. אלה זכו להוקעה כ"עריקים" מצד ראש העיר דאז, שלמה להט (צ'יץ'). היום זו עשויה להיראות כתגובה מסתגלת לאילוף מטריד וכפתרון גמיש המצביע על חוסן חברתי של פרטים. החמישית, מול חוסר היערכות עירונית מקדימה דאז הופקו לאחר האירוע לקחים לגבי ההתארגנות העירונית, ששימוש בסיס למערך ההתגוננות הקיים כיום.

התקופה האחרונה של הפרעות ביטחוניות שחוותה תל אביב התבטאה ב-22 פיגועי התאבדות של מפגעים פלסטינים בין 1996 לבין תום האינתיפאדה השנייה (2005). בפיגועים קשים אלה נהרגו 116 אנשים. לא נמצא מחקר המנתח את ההשפעות של הפיגועים הללו על העיר ותושביה. בהיעדרו, אפשר להסיק מהמחקר על השפעות האינתיפאדה השנייה על החברה הישראלית (אלרן, 2006) את המסקנות העיקריות הבאות: הראשונה, האינתיפאדה נכשלה בניסיונה לקעקע את אושיות החברה הישראלית. יציבות החברה עברה כחוט השני במרבית האינדיקטורים שנבחנו במחקר. השנייה, הציבור הישראלי הוכיח בתגובותיו המיידידות רגישות למעשי הטרור, שהתאפיינו במתן ביטוי חד ומיידי לפחד ולחרדות. אולם בדרך כלל, לאחר זמן קצר הסתמנה השתחררות מהירה מהמתח וחזרה לדפוסי התנהלות של

מהן מצויה בנסיבות סביבתיות שונות ובשלב שונה של התפתחות. על מנת לנתח את העיר כמערכת מורכבת ואת השלכות מאפייניה על החוסן העירוני, ננתח בחלק הבא את העיר תל אביב-יפו כמקרה בוחן.

חלק שלישי: העיר תל אביב כ"לבנת יסוד" בחירום

בחרנו לבחון כאן את תפיסת החירום העירונית באמצעות התבוננות על העיר תל אביב-יפו (עיריית תל אביב-יפו, המרכז למחקר כלכלי חברתי, 2019; חסון, 2017). זאת, בשל היותה מרחב הליבה העירוני של החזית האזרחית בישראל, ומכאן יכולתה לשמש מודל להיערכות לחירום עבור רשויות מקומיות אחרות, גם אם לתל אביב-יפו, בדומה לערים ולרשויות מקומיות אחרות, מאפיינים ייחודיים משלה. חלק זה מורכב משלושה פרקים: הראשון כולל רקע היסטורי ייחודי של תל אביב-יפו; השני מפרט את דפוסי החשיבה והפעולה שמקדמת עיריית תל אביב-יפו בתחום ההיערכות והמוכנות לחירום; השלישי שוטח את תפיסת החוסן כפי שהיא באה לידי ביטוי בעיר. מבחינה תפיסתית-תיאורטית קיים קשר הדוק בין שלושת החלקים, שכן הרקע ההיסטורי מעצב את תודעת האיום על העיר ואת המענה לו, אלה משפיעים על תפיסת הניהול של הפרעות ביטחוניות קשות וכולם יחד מהווים בסיס למימוש תפיסת החוסן כמרכיב מרכזי באופן ההתמודדות עם הפרעות ואיומים.

רקע היסטורי

תל אביב, שעוד בסוף שנות ה-40 של המאה ה-20 הייתה העיר המטרופולינית העיקרית בישראל, ספגה במלחמת העצמאות התקפות חוזרות ונשנות של מטוסים מצריים ואחרים על מטרות צבאיות ואזרחיות. בהתקפות אלה נהרגו 172 איש, חיילים ואזרחים, ונפצעו 321 (מתוך כ-213 אלף אזרחים, שהיו אז כשליש מתושבי המדינה). אומנם במציאות מאתגרת זו הופסקו הלימודים בבתי הספר היסודיים, נדחתה פתיחת עונת הרחצה וחלה ירידה ניכרת במספר הצופים בבתי הקולנוע והמבלים בבתי הקפה, אולם האווירה הכללית התאפיינה במידה של שאננות, בעיקר בהשוואה לירושלים הנצורה וליישובים אחרים שנתפסו כעומדים בחזית הלחימה. מאפיין זה נתפס על ידי בן-גוריון כעדות ל"כושר העמידה" של האזרחים, תוך השוואה לתושבי לונדון בתקופת ה'בליוץ' הגרמני ולחברה הרוסית ב'מלחמה הפטריוטית', כדוגמאות להתנהגותה של חברה במלחמה. לפי בן-גוריון, "השלטון באוויר נותן יתרון רב לאויב, אבל ציבורנו לא נפחד ... אי אפשר שלא לציין את עמידתו הנהדרת...

השלכותיו של אירוע ביטחוני חריף. על פי ראיון עם דוד אהרונ, מנהל האגף לביטחון ושירותי חירום של עיריית תל אביב יפו (12 בספטמבר 2019) והחברת העירונית "תל אביב יפו: עיר חכמה – משגרה לחירום, היערכות לזמן חירום", ההיערכות לחירום באה לידי ביטוי בממדים העיקריים הבאים:

- על פי **ההנחיה העירונית** המובילה בזמן חירום, על העירייה להמשיך לדאוג לקיומם של השירותים שהיא מעניקה בשגרה, תוך דגש על העברת מידע והסברה לציבור, קליטת מפונים בעת הצורך, הבטחת זמינות המים, אספקת שירותים חיוניים, טיפול באוכלוסייה פגועה ובאוכלוסייה בסיכון וסיוע לשירותי ההצלה. הנחיה זו מבטאת תפיסה של ניהול עירוני פעיל ומכיל של החירום, העברת מידע לפני מצב החירום, במהלכו ולאחריו ואיתור וזיהוי סיכונים ואוכלוסיות פגיעות.
- כלקח ממלחמות העבר ואירועי טרור הוקם **מערך עירוני מקצועי** שתפקידו להעניק לתושבי העיר ולבאים בשעריה שירותים חיוניים בזמן חירום, לטפל באלה ובחזרה מהירה לשגרת החיים. זאת, תוך תיאום עם גופי החירום הלאומיים.
- **המבנה הארגוני** של העירייה בחירום מבוסס על חדר מלחמה (להלן: חמ"ל) עירוני (הכולל מערכת שליטה וצפייה מרחוק מתקדמת וחמ"ל חלופי ביפו) צמוד לחמ"ל המחוזי של פיקוד העורף, חברות פיקוד קדמיות וכן שבעה מכלולי מטה (רווחה, חינוך, קהילה, מידע, מינהל, הנדסה ותפעול), הפועלים מול עשרים וחמישה מטות/יחידות מקצועיות בתחומים השונים, וכן מול שבעה מרחבים קהילתיים בשטח האמורים לקיים את התמיכה הישירה בתושבים באירועי חירום.
- **בתחום המיגון והמקלט** – המערך העירוני אמור לספק צרכים כמו מיגון משפחתי בהיקף של כ-50 אחוזים מיחידות הדיוור, ועוד 240 מקלטים ציבוריים ו-100 מקלטים בית-ספריים רב-תכליתיים משופצים, וכן כ-100 חניונים תת-קרקעיים בהיקף של 1.2 מיליון מ"ר, המסוגלים לתת מענה לעד שני מיליון איש (מיועד לתושבי חוץ בעיקר). זאת, במקביל להכנת מוסדות החינוך לחירום, על פי התקן.
- **קיום רצף של תרגילים** על פי תוכנית שנתי, המיועדים לשיפור המוכנות העירונית לחירום ומתבצעים על ידי המנגנון העירוני עם גורמים חיצוניים רלוונטיים כמו פיקוד העורף ורשות החירום הלאומית, וכוללים שיתוף של תושבי העיר ובעיקר של תלמידי בתי הספר. נראה כי בהיבטים הארגוניים העירייה פועלת בשגרה כדי לקיים ולפתח

שגרה. הגמישות בתגובות הצביעה על יכולת גבוהה של הסתגלות. השלישית, אופטימיות – גם בתקופות הקשות יותר האמין הציבור כי יש לו היכולת לעמוד בפני הטרור הקשה, והוא הביע אמונה בעתיד טוב יותר לפרט ולכלל. מכאן הוסק כי לחברה הישראלית יש כושר הישרדות וכוח עמידה ניכרים, המעידים על חוסן לאומי גבוה. גם ההשפעה של הטרור הקטלני באינתיפאדה על עמדות הציבור היהודי בסוגיות של הביטחון הלאומי הייתה רחוקה מלהיות חד-משמעית. אם הייתה השפעה של ממש לאירועי האינתיפאדה על דעת הקהל, הרי ברוב המקרים היא הייתה הפיכה, ובמידה רבה דעכה ככל שדעכה האינתיפאדה (בן מאיר, 2010). אינדיקציות נקודתיות מצביעות על קיומה של מגמה מובהקת זו גם בעיר תל אביב. כך למשל, בשנתון הסטטיסטי של עיריית תל אביב-יפו (עיריית תל אביב-יפו, 2017, עמ' 27) מוצגים נתונים לגבי היקף הביקורים במוסדות תרבות בתל אביב מאז פרוץ האינתיפאדה (2000), המצביעים ככלל על יציבות במגמת העלייה של ביקורים במוזיאונים ובתיאטראות, כאשר באחרון ניכרת ירידה זמנית ב-2009–2010 ולאחריה חזרה לקו העלייה הנמשך.

מקרי העבר מצביעים על הצלחה של העיר תל אביב-יפו ותושביה להתגבר על איומים ביטחוניים קשים.

מקרי העבר מצביעים על הצלחה של העיר תל אביב-יפו ותושביה להתגבר על איומים ביטחוניים קשים. זאת, בהתבסס על חלקו של הצבא במיגורם תוך אלתור פתרונות מקומיים, קיום רציפות תפקודית סבירה, ויותר מכול, תוך הפגנת יכולת התאוששות מהירה ואף המשך צמיחה לטווח הארוך. זו מסמנת את המגמה המובילה של תל אביב-יפו – תהליך שלא נפסק עקב אירועים ביטחוניים. כל אלה משקפים חוסן חברתי גבוה של העיר עד כה.

זאת, בהתבסס על חלקו של הצבא במיגורם תוך אלתור פתרונות מקומיים, קיום רציפות תפקודית סבירה, ויותר מכול, תוך הפגנת יכולת התאוששות מהירה ואף המשך צמיחה לטווח הארוך. זו מסמנת את המגמה המובילה של תל אביב-יפו – תהליך שלא נפסק עקב אירועים ביטחוניים. כל אלה משקפים חוסן חברתי גבוה של העיר עד כה.

התארגנות המערך העירוני לחירום בתל אביב-יפו מאז תום האינתיפאדה השנייה (2005) תל אביב-יפו נהנתה מתקופה ארוכה של שקט ביטחוני יחסי. למרות זאת נראה כי העירייה, על פי פרסומיה באתר העירוני/היערכות העירייה לשעת חירום, שוקדת להתכונן לקראת

להשלים את התהליך עתיד לגרום קשיים בתחום חיוני זה, ובוודאי באירועי הפרעה ממושכים. לכשתוכנית זו תקרום עור וגידים יהיה לעירייה משאב של יתירות (redundancy) בחירום, שיקל את הרציפות התפקודית במצב של הפרעה נמשכת. סוגיה קריטית נוספת בהקשר זה היא אספקת שירותים תלויי רשתות דיגיטליות, העלולות להיות מאוימות על ידי פגיעה במערכת החשמל (וינשטוק ואלרן, 2016) או התקפות סייבר בהיקפים נרחבים. גם תחום זה מצוי בפער ניכר בעירייה והוא מחייב התייחסות ברמה הלאומית. לדוגמה: רק בספטמבר 2019 יצא משרד האנרגיה במרכז (מס' 20/2019) לקבלת שירותי ייעוץ בנושא היערכות לחירום, סייבר ורציפות תפקודית למערך החירום, ביטחון המידע וסייבר במשרד האנרגיה. גם רציפות השירותים הציבוריים בתחומים כמו בריאות וחינוך אינה מצויה באחריות העירייה. ועוד נזכיר כי העירייה אינה אחראית לקביעת תחולת מצב החירום, או להתרעה על נפילת חימוש בעקבות ירי תלול מסלול במרחב העירוני, או על הפרעות ביטחוניות או אחרות.

סוגיות אלה מצביעות על קושי מערכתי בלתי מבוטל בהיערכות העיר לחירום. כך ובעיקר, הקביעה כי הרשות המקומית היא "לבנת היסוד" של ניהול החירום מטילה עליה לכאורה את האחריות המרכזית לטיפול באתגרי החירום מול האזרחים. אולם בפועל, ככל שהרשות תהיה חזקה, מבוססת, מאורגנת וערוכה לחירום, כמו תל אביב ורשויות אחרות בישראל, היא מוגבלת ביכולתה לספק מענה שלם לאיומים קשים, ובעיקר ממושכים. מעבר לכך קיים קושי ניכר להעריך בצורה אמינה את הקשר בין ההיערכות המקדימה של תל אביב לבין יכולת העמידה שלה במבחני העתיד הביטחוניים. גם ניסיון העבר וגם ההכנות הארגוניות אינם מלמדים בהכרח כיצד יגיבו העיר, העירייה, תושביה והבאים בשעריה לעימות העתידי, הצפוי להיות ברמת סיכון גבוהה חסרת תקדים.

תפקידי הרשות המקומית בקידום ובשימור החוסן: העיר תל אביב-יפו

עיריית תל אביב-יפו הצטרפה לאחרונה לרשת הבינלאומית של 100 "ערי חוסן" בחסות קרן רוקפלר. העקרונות הבסיסיים של תפיסת החוסן בתל אביב מבטאים תפיסה מרחיבה, החורגת מתפיסת המענה להפרעות בלבד לעבר תפיסת החוסן כמנוף לקידום אתגרים העומדים לפתחה של העיר במאה ה-21, ובהם הגירה ושינויי אקלים, וכן כחלק ממיתוג העיר כזו הנמצאת

מנגנונים של היערכות לחירום כחלק מהתהליכים הארגוניים המתרחשים בשגרה. בו בזמן קיימות בתל אביב מספר סוגיות נוספות העומדות בזיקה ליכולת המערך העירוני להתארגן לחירום – חלקן ייחודיות וחלקן מוכרות גם בערים וברשויות מקומיות אחרות בישראל – המחייבות התייחסות מיוחדת. אלה קשורות בחלקן למורכבות הדמוגרפית והסוציאלית-אקונומית של העיר, המתאפיינת בין היתר בפער הקיים בה בין קבוצות מבוססות לבין קבוצות מוחלשות מובהקות, כמו למשל חלק מערביי יפו וכן העובדים הזרים הרבים בעיר (כעשרה אחוזים מכלל תושביה). כמו כן, תל אביב-יפו מתאפיינת במידה רבה בכך שהיא משמשת מקום עבודה ובילוי ליותר ממיליון איש ביממה. לנתונים אלה יש משמעות ניכרת גם בשעת חירום, עקב השאיפה של הנהגת העיר לקיים רציפות תפקודית עירונית ומטרופוליטנית גם בתנאים של הפרעות קשות. על רקע זה נדרשת המערכת העירונית לתת מענה למספר אתגרים, וביניהם:

- **תודעה ציבורית:** תל אביב מתאפיינת במידה רבה של שאננות, המתבטאת ברמה האישית והציבורית במודעות מקדימה מועטה, שמשליכה ישירות על רמת מוכנות נמוכה, תוך נטייה להסתמך על השלטונות העירוניים ועל פיקוד העורף שיעניקו בחירום את המענה הנדרש. גם העירייה מעדיפה שלא להבליט את תחום החירום בסדר היום העירוני הפומבי שלה. זהו ליקוי מוכר. היו ניסיונות קודמים של העירייה להתמודד עם אתגר זה על ידי ייזום של פעילות פרו-אקטיבית (כמו לדוגמה באמצעות תוכנית 'חוסן לאזרח', שמטרתה הייתה חיזוק אישי וקהילתי במצבי חירום ומשבר לתושבים, למנהיגי קהילה, לוועדי שכונות, פעילים ומתנדבים). אלה לא עוררו עניין בציבור. הנחת העבודה העירונית היא, על פי תקדימי עבר, שבפרוץ אירועי חירום יתעורר הציבור במהירות ויתפקד ברמה סבירה, גם בהיעדר הכנה מקדימה מספקת. לא ברור עד כמה תקווה זו תתממש מול הפרעות קשות במיוחד.
- **הרציפות התפקודית המשקית** תלויה במידה מכרעת בגורמים חוץ-עירוניים כמו חשמל, תחבורה ציבורית או תקשורת, ובגורמים פרטיים. לעירייה השפעה מועטה על תחומים חיוניים כמו אספקה של מזון, מוצרי צריכה, דלק ועוד. הכוונה בעיריית תל אביב-יפו היא לייצר תוכנית בסיסית לאבטחת הרציפות באספקת מוצרים ושירותים מבחוץ. עם זאת, במימוש תהליך זה מתעוררים קשיים עקב תלות במספר רב של גורמים חיצוניים. חוסר יכולת

במסלול צמיחה ושגשוג. עקרונות אלה אוגדו במסגרת התוכנית האסטרטגית לתל אביב-יפו – חוסן עירוני, מיוני 2019. התפיסה המרחיבה של החוסן באה לידי ביטוי בדברים שציין ראש העירייה בהקשר לפרסום תפיסת החוסן העירונית:

המציאות והתהליכים מציבים בפני העיר אתגרים המחייבים **היערכות מקדימה**... תל אביב עדיין נדרשת לעמוד בחזית... בכל הנוגע לעירוניות בישראל... במציאות זו נדרשת התמודדות עם אתגרים כמו צפיפות... רב־תרבותיות ומשברי הגירה... פערים כלכליים, סגרגציה חברתית, תחושת ניכור... ושינוי אקלים קיצוני. תכנית החוסן לתל אביב... מציבה **פתרונות המחברים** בין התושבים לבין עצמם, לעסקים המקומיים ולתשתיות המקומיות. חיבורים אלה מבקשים **להגביר את האמון** בין הקבוצות השונות וליצור **הזדמנויות חדשות – חברתיות וכלכליות** – **תוך שיפור איכות חיי התושבים**... זאת, כדי לאפשר התארגנות משותפת להתמודדות עם האתגרים **וצמיחה ושגשוג** מתוכם... אנו מציעים... הצעות יישומיות... **לחיבור אוכלוסיות וקהילות – בזמנים של שגרה וחירום** (ההדגשות אינן במקור) (עיריית תל אביב-יפו, 2019).

דגשים אלה מבטאים את השאיפה לחזק את ההון החברתי, שהוא המסד המרכזי של החוסן החברתי (Aldrich, 2012), כפי שהדבר בא לידי ביטוי גם בגישה המרחיבה שהוצגה במבוא התיאורטי לעיל. תכנון מערכתי משולב וכולל המבוסס על עקרונות אלה הוא המשך למדיניות המבטיחה – בהינתן יישום קפדני וארוך טווח – חברה חזקה המתאפיינת ברמת חוסן גבוהה, שמסוגלת לעמוד בצורה טובה יותר בפני הפרעות, אתגרים ופגעים מסוגים שונים, כולל סיכונים ביטחוניים קשים.

במסגרת זו נציין לדוגמה את העדיפות שהעניקה עיריית תל אביב-יפו במסגרת החזון שלה (דצמבר 2017), להעצמת החוסן החברתי בכלל ולהעמקת האמון בין תושבי יפו (הערבים) לבין העירייה, באמצעות שיתופי פעולה ושיפור המרקם הקהילתי והסדר החברתי בפרט. כפי שהוצג בפרק התיאורטי, אמון ביכולות העצמיות של הפרט, אמון בזולת ואמון במערכות הקהילתיות והעירוניות הם ממרכיבי ההון החברתי, אשר תורמים לקהילה חסונה.

תפיסה מרחיבה זו מקרינה ומהדהדת גם במסרים המופיעים בחזון של מנהל השירותים החברתיים העירוני, המתייחס בין היתר לפיתוח חוסן אישי, משפחתי וקהילתי, כפי שדווח על ידי שרון מלמד, מנהלת מינהל הרווחה של העירייה בראיון שנערך עימה ב־4 בדצמבר 2019. גם כאן הרעיון המכונן הוא לבנות לעיר איכות חיים משופרת, כולל צדק חברתי ושוויון הזדמנויות לכלל התושבים, האמורים לקדם תוך כך גם את החוסן החברתי בפני הפרעות ביטחוניות ואחרות. תפיסה מערכתית זו מקרינה גם על יחידות עירוניות אחרות כמו מינהל החינוך ומינהל הקהילה, והיא תורגמה לאחרונה למצע ממוקד המחבר את נושא החוסן להיערכות העירייה לחירום. מסמך שחובר (2019) על ידי האגף לביטחון ושירותי חירום (לא פורסם) כולל את הקווים המנחים הבאים:

- החוסן מתחיל בתשומת לב לצורכי התושב ולקשר עמו, הניהול התקין של העירייה והסדר הציבורי. כמו כן חיוני חיזוק הקהילה... על ידי יצירת חברה מלוכדת ותומכת... כחלק מתפיסה זו מקימה עתה העירייה מנהלת לשיפור והעצמת הקהילה המקומית והקשר עם התושב.
 - נדבך נוסף הוא היערכות רציפה לחירום – יצירת ממשקים בין יחידות העירייה, משרדי הממשלה וכוחות הביטחון... על הפעילות להיות מתמשכת ומחזורית.
 - המשך פעילות ציבורית בזמן חירום, בהתאם להערכת סיכונים קונקרטיים, מעביר מסר חשוב של מסוגלות וציפייה לשמירה על שגרת החיים בחירום גם תחת האיום.
 - שיתוף פעולה עם גופי החירום, סיוע לכוחות ההצלה, מידע ותמיכה באוכלוסייה, הפקת לקחים ושיח, לצד פעילות נמרצת לשמירה ולהחזרת השגרה לחיי העיר.
 - למידה מתמדת מול שינויים מפליגים ומהירים במציאות העירונית וסביבתה, תוך קביעת מדיניות ברורה על פי הצרכים, גם בתנאי אי־ודאות.
- מתווה עקרוני זה – הממומש עתה בעיריית תל אביב-יפו ללא מעטפת ארגונית מסונכרנת – הולם את המרכיבים המרכזיים המופיעים בספרות כתורמים לחוסן העירוני (במודל העיר החסונה), כפי שהוצגו בחלק התיאורטי במאמר. עם זאת, יש להתקדם עוד כברת דרך ניכרת כדי להגיע לרמת חוסן נדרשת מול הסיכונים הצפויים, גם אם תפיסת החוסן העירוני המרחיבה והמתעדכנת יוצרת בסיס להצלחה במבחינים עתידיים של הפרעות ביטחוניות קשות. נראה כי המרכיב החסר עדיין הוא בנייה מושכלת ותפעול קפדני של מערך עירוני אינטגרטיבי המחבר בצורה הדוקה ונמשכת – יחד עם גורמי ממשל מדינתיים וגורמי החברה האזרחית – בין ההיערכות

שאינם באחריותה הישירה של העירייה, אך היא תלויה בשירותיהם. כך לדוגמה, בתחקיר פנימי של כבאות והצלה (דנה ירקצי, אתר ואללה, 2020) נמצא כי בזמן שבו שהו בני הזוג במעלית התקבלו במוקד אלפי פניות, אך המוקדנים הצליחו לטפל רק ב-200 מהן. נוסף על ההסתייגויות שנרשמו כאן בדבר היערכות העירייה לתרחישי חירום הנובעים מהטבע (כמו הצפות,

לחירום ביטחוני (ולחירום מסוג אחר) לבין קידום החוסן החברתי. חיבור כזה עשוי לייצר את הסינרגיה הנדרשת בין התשומות ה"קשות" (בתחום הארגוני, התשתיתי והקשר עם גורמים חוץ-עירוניים) לבין אלה ה"רכות" (בתחומי קידום החוסן הפרטי, הקהילתי והעירוני, כולל מיצוי גורמי החברה האזרחית). מערכת כזו, שעדיין לא הושלמה, צריכה לפעול על פי התפיסה העירונית כך שיישומה בפועל יתממש עוד לפני המשבר הצפוי להתרחש.

חלק רביעי: סיכום, מסקנות והמלצות מערכתיות

המאמר הנוכחי ניתח את הקשר בין עירוניות ומצבי חירום ביטחוניים לבין חוסן עירוני כמענה להם. שאלות המחקר שעמדו לפתחו של מאמר זה הן: כיצד המערכת העירונית בישראל כמערכת מורכבת, דינמית ורב-ממדית, מתמודדת עם הפרעות קשות מידי אדם – מלחמה וטרור לסוגיו? איזה תפקיד ממלאת תפיסת החוסן בהתמודדות מעין זו? בחלק התיאורטי של המאמר הוצגה מסגרת רעיונית גנרית של העיר כמערכת מורכבת, המאפשרת את קיומה הנמשך ואת מימוש תפקודיה המגוונים גם בתנאים של משברים קשים ומצבי חירום ביטחוניים. למאפייני הרשות המקומית יש השפעה על האופן שבו תפיסת החוסן תתממש להלכה ולמעשה, שכן המתווה התפיסתי אמור להתמלא בתכנים שונים בערים שונות, גם בישראל, על פי החזון המקומי ועל פי מידת כישוריה של הרשות לקדמו.

תל אביב-יפו מוערכת כאחת הערים המוכנות יותר לחירום במדינת ישראל. בהיותה מטרה אפשרית לפגיעת טילים נרחבת, היא פועלת לשילוב בין ההשקעה העירונית בבניית מערכת חירום לבין תפיסת חוסן מרחיבה ומעודכנת, כפי שמצאנו במחקר זה. מטרת השילוב היא ליצור בסיס לבנייה של מערכת סינרגטית שתאפשר התמודדות סבירה בעת עימות ביטחוני עתידי, נרחב ומאתגר. אך מערכת כזאת אמורה לטפל לא רק באירועי חירום ביטחוניים, כי אם גם באירועי חירום הנובעים מאיתני הטבע. ההצפות שהיו בעיר בתחילת חודש ינואר, ואשר גרמו למותם הטרגי של בני זוג צעירים בשכונת התקווה (שנלכדו בעת ההצפות במעלית הבניין שבו גרו), מראות כי בניית מערכת כזאת אינה ערובה לפעולה מיטבית משולבת של הרשויות מול הקהילות השונות והאזרחים בעיר. נראה כי העירייה לא נערכה כראוי להצפות אפשריות בעיר, אף שהן מתרחשות לעיתים ובעיקר בשכונותיה הדרומיות עוד מלפני קום המדינה (1935). זאת ועוד, העירייה צריכה להביא בחשבון גם את אופן פעולתם של גורמים מדינתיים כמו כוחות חילוץ,

לישראל אין תפיסת ביטחון מסודרת ומוסכמת בתחום החיוני של החזית האזרחית. עיקר ההתייחסות הקונצפטואלית של ישראל לנושא זה היא מנקודת המבט הצבאית, כאשר הממד האזרחי זוכה להתייחסות אגבית בלבד, גם בתפיסה הלאומית והמקומית וגם בבניין הכוח. יש לבנות תפיסה אזרחית כזאת, להציב במרכזה את הרשות המקומית ואת מודל החוסן החברתי ולהעניק לה סמכויות ומשאבים כדי לממש את אחריותה בחירום.

אך לא רק) נציין להלן מספר הסתייגויות חשובות בראייה לאומית של תרחיש חירום ביטחוני עתידי חריף ונמשך, כמו גם מסקנות והמלצות מערכתיות:

- לישראל אין תפיסת ביטחון מסודרת ומוסכמת בתחום החיוני של החזית האזרחית. עיקר ההתייחסות הקונצפטואלית של ישראל לנושא זה היא מנקודת המבט הצבאית, כאשר הממד האזרחי זוכה להתייחסות אגבית בלבד, גם בתפיסה הלאומית והמקומית וגם בבניין הכוח. יש לבנות תפיסה אזרחית כזאת, להציב במרכזה את הרשות המקומית ואת מודל החוסן החברתי ולהעניק לה סמכויות ומשאבים כדי לממש את אחריותה בחירום.
- כל אחת מהרשויות המקומיות היא מיקרו־קוסמוס ייחודי. בישראל יש שונות רבה בין היישובים. הדבר נכון גם בתוך הערים, שחלקן – כמו תל אביב-יפו – הטרוגניות במובהק. לכן כל רשות מקומית צריכה לאפיין לעצמה את צרכיה שלה, גם בתחום החירום הביטחוני והאזרחי, על בסיס עקרונות היסוד המוכרים מחד גיסא, והמאפיינים הייחודיים למפגש בין האיום לבניה, מאידך גיסא.
- רשויות מקומיות מתאפיינות לרוב במתן קדימות לצורכי ההווה, הדחופים תמיד. התייחסות מערכתית לתרחיש עתידי, בדרך כלל עלום, שלא ידוע אם יתממש בתקופה הקרובה או בתקופת כהונתו של ראש הרשות, מחייבת מנהיגות השתתפותית (distributive leadership) צופה פני תהליכי עתיד, המודעת לצורכי הציבור ומפנימה אותם על פי סדרי עדיפויות מושכלים. תפיסת החוסן החברתי,

שעיקרן חיזוק ההון החברתי המקומי. זה צריך להיות תפקידה העיקרי של הרשות המקומית לקראת חירום. לכן יש לוודא שכל אחת מהרשויות המקומיות מגבשת ומבצעת תוכנית חוסן רב־שנתית ורב־ממדית בהתאם לממדיה, המשולבת היטב עם כלל גורמי הרשות והקהילה הרלוונטיים, ואשר זוכה לסיוע דיפרנציאלי מהממשלה ומפיקוד העורף משלב התכנון ועד לשלב הביצוע.

- המאמר מציג דוגמה למודל של רשות מקומית בתחום פיתוח החוסן החברתי והמוכנות לחירום. יש רשויות מקומיות נוספות המצטיינות בתחום זה, שמציגות מודלים אחרים. למידה מהצלחות היא מכשיר רב כוח. מן הראוי לארגן – אולי באמצעות משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי – רשתות של רשויות שיהוו מרכזי למידה ויישום משותפים לנושא החירום.
- אחת הלקויות הניכרות בהכנת הציבור לעימות ביטחוני קשורה בתודעת החירום החסרה במקומותינו. האדישות וההנחה ש"יהיה בסדר" פוגמים בהיערכות המינימלית הנדרשת של הציבור. ההנחה שניתן יהיה לעבור משגרה לחירום בצורה מיידית ואפקטיבית אינה מבוססת דיה, ותלויה מאוד בעוצמת הסיכון. לכן יש לקדם תוכנית לאומית חכמה להסברה ציבורית על משמעות האיומים הביטחוניים, שתציין מה הפרט, המשפחה והקהילה יכולים לעשות כדי להתמודד עימם בצורה מוצלחת. לזה אפשר וצריך להוסיף פריסה של קבוצות התנדבות כמו בני נוער, שיוכשרו לתפקוד בחירום במקומות מגוריהם. התיאוריה מציעה מודלים ראויים לקידום החוסן החברתי כמנוף חשוב להתמודדות עם הפרעות ביטחוניות ברמה המקומית. הצגנו במאמר זה מודל ישראלי מוצלח, ויש מודלים מוצלחים נוספים. כל רשות מקומית יכולה לבחור לעצמה את המודל הראוי לה. כמו תמיד, המבחן העיקרי הוא ביישום הנשען על מודעות לנושא, הבנת האיום הרלוונטי, הביטחוני או האחר, זה המחייב היערכות עירונית מקדימה ומושכלת כחלק ממשמעותיה העיקריות של העירייה, ותרומה של הבנה זו לתכנון מתאים ובעיקר לביצוע קפדני.

- שעיקרה מוצגים במאמר זה מנקודת המבט התל־אביבית, מבהירה כיצד התייחסות עירונית מערכתית – שתמציתה בנייה של קהילה משגשגת – יכולה לתת מענה גם לצרכים הדחופים (ובניהם אמון וחיבורים בין גופים ואנשים) וגם לבניית מרקם החוסן העירוני, שישפר במידה רבה את יכולתה של העיר ואת יכולותיהם של תושביה להתמודד בהצלחה עם איומים קשים של הפרעה עתידית, כולל ביטחוניות.
- הרשות המקומית מוצגת בתפיסה הלאומית כ"לבנת היסוד" להגנה החזית האזרחית, אבל לעת עתה לא ברורה משמעותה המעשית של קביעה עקרונית זו. היא אינה מגובה עדיין בתשומה ממלכתית של חקיקה מחייבת, תמיכה תקציבית, בקרה מתמדת ועוד, הנדרשות כדי לממשה. בעיקר ראוי להתייחס לשאלה זו ביחס לרשויות מקומיות מוחלשות, שאין ביכולתן לבנות בעצמן את כישורי ההתמודדות הנדרשים. יש רשויות המסוגלות לדאוג לעצמן יותר מאחרות גם בתחום החירום. רשויות חזקות בשגרה הן בדרך כלל חזקות בהתארגנות ובהיערכות לחירום. יש כאלה שזכו להנהגה היודעת למקד תשומת לב נכונה ומאוזנת לנושא החירום, אבל יש גם רבות מדי, בעיקר בפריפריה החברתית־כלכלית, שנותרות בשוליים תחת מצוקות היום־יום. לכן מתחייבת תוכנית פונקציונלית לאומית רב־שנתית כדי לבנות את היכולת של כל אחת מהרשויות המקומיות על פי תרחישי הסיכון שלה, צרכיה, מאפייני תושביה ויכולותיה העצמיות.
 - גם רשויות חזקות, ערוכות ומוכנות יותר לחירום עלולות למצוא את עצמן בהפרעה קשה, עתירת נזק בדמים תרתי משמע. עובדת יסוד היא שלרשות המקומית יכולת עצמית מוגבלת מאוד להגן על עצמה ועל תושביה. עיקר ההגנה מפני תרחישים ביטחוניים היא באחריותו של צה"ל. השפעתו על היקף הנזקים ועל יכולת האויב לקיים רציפות של תקיפות עומק לאורך זמן היא המכרעת.
 - משום כך, עיקר התרומה של הרשות המקומית הוא ביצירת החוסן החברתי שיאפשר – בהינתן הפרעות ביטחוניות קשות ונמשכות – ניהול שגרת חירום סבירה תחת הפרעה והתאוששות מהירה ממנה. זו אינה ציפייה טריוויאלית. אומנם ראינו בעבר שהציבור הישראלי יודע להתגייס ולהתלכד בעת מצוקה ביטחונית ולהפגין חוסן תפקודי, אולם היות שכל הפרעה צפויה היא מקומית, גם המענה הוא מקומי וגם החוסן צריך להיבחן בראייה מקומית. לכן יש לטפחו ברמה המקומית על פי נוסחאות מוכרות

תת־אלוף (מיל) ד"ר מאיר אלרן הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי וראש התוכנית לחקר החזית האזרחית. במהלך שירותו בצה"ל שימש בתפקידים שונים באגף המודיעין, ובתפקידו האחרון היה סגן ראש אמ"ן. ד"ר אלרן הוא המייסד וראש התוכנית לתואר שני במנהל ובמדיניות ציבורית בהתמחות בביטחון לאומי, במחלקה למנהל ולמדיניות ציבורית במכללת ספיר.

ידעי, ת' (2018). הודעה לכנסת, 16 בינואר 2018, <https://main.knesset.gov.il/News/PressReleases/pages/press16.01.18kf.aspx>

ידעי, ת' (2019). "לצעוד את הצעד הראשון: סיפור הטרנספורמציה של פיקוד העורף", **בין הקטבים**, גיליון 20-21, עמ' 17-32.

יכמוביץ כהן, נ. (2017). היערכות ומוכנות הרשויות המקומיות לרעידות אדמה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, עמ' 17-18, <https://bit.ly/2VoO5Qy>

ירקצי, ד' (2020). אסון המעלית: צוות מקצועי בכיר מונה לתחקיר חילוף הלכודים, אתר ואללה, 5 בינואר 2020, <https://news.walla.co.il/item/3333307>

לימור, י' (2017). "כיפת ברזל הכניסה את העורף לשאננות", ישראל השבוע, **ישראל היום**, <https://www.israelhayom.co.il/article/451059>

ליש, ג' ואמיר, ר' (2012). "לוחמת טילי קרקע-קרקע: האסטרטגיה ההתקפית והמענה ההגנתי", **מערכות**, 442, עמ' 4-15.

מלמד ש' (2019). מנהלת מינהל הרווחה של העירייה ראיון עם מאיר אלון, 4 בדצמבר 2019.

נאור, מ' (2009). **בחזית העורף: תל אביב והתגייסות היישוב במלחמת העצמאות**, יד יצחק בן-צבי, עמ' 162-168.

נריה, י, סולומון, ז', דקל, ר', אנוך, ד', עורי, א', גינזבורג, ק' (1998). "מלחמות ומחירי הנפשי: היבטים שונים על טראומה נפשית בקרב חיילים ואזרחים בחברה הישראלית", **חברה ורווחה**, י"ח, עמ' 134-135.

סלאמה, ד' (2019). "בנק המטרות של נטראללה", Ynet, 13 ביולי 2019, <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5548966,00.html>

עיריית תל אביב-יפו, המרכז למחקר כלכלי וחברתי, (2019), תל אביב-יפו: נתונים ומגמות, <https://bit.ly/3a0q7zc>

עיריית תל אביב-יפו, היערכות העירייה לשעת חירום. <https://www.tel-aviv.gov.il/About/Pages/CityPreparations.aspx>

עיריית תל אביב-יפו (2017). **השנתון הסטטיסטי, עיקרי הנתונים והמגמות**, <https://bit.ly/2HVPoif>

עיריית תל אביב-יפו (2017). **התוכנית האסטרטגית לתל-אביב-יפו: חזון העיר**, <https://bit.ly/2uDKMyW>

עיריית תל אביב-יפו (2019). **התכנית האסטרטגית לתל-אביב-יפו – חוסן עירוני**, <https://bit.ly/37Zql8n>

עיריית תל אביב-יפו, "חוסן קהילתי" – תכנית הכשרה לפעילי קהילה בצפון העיר, <https://bit.ly/392KplR> [הקישור מוביל למקור הקודם – התכנית האסטרטגית חוסן עירוני]

פדן, כ' ואלון, מ' (2018). **יישובים ב"עוטף עזה" – מקרה בוחר לחוסן החברתי בישראל**, המכון למחקרי ביטחון לאומי, מזכר מס' 178.

פיקוד העורף, אגף מבצעים (2008). **פקודת אב "מורג חרוץ"** (גרסה אדומה), עמ' 6.

פיקוד העורף, מחלקת האוכלוסייה (2013). **תורת הסיוע האזרחי**, עמ' 7.

פיקוד העורף, מחלקת תורה ופיתוח (2009). **תפיסת היסוד לפיקוד העורף**, עמ' 62.

רשות החירום הלאומית (2010). **תפיסת היסוד להפעלת העורף במצבי חירום**, עמ' 86.

Alcamo, J., Ash, N. J., Butler, C. D., Callicott, J. B., Capistrano, D. Carpenter, S. R. [...] & Zurek, M. B. (2003). *Ecosystems and Human Well-Being: a Framework for Assessment*. A report of the conceptual framework working group of the millennium ecosystem assessment. World Resources Institute, 266.

Aldrich, D. P. (2012). *Building Resilience: Social Capital in Post-Disaster Recovery*. University of Chicago Press.

ד"ר כרמית פדן היא עמיתת מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי, עמיתת מחקר בכירה במוסד שמואל נאמן למחקרי מדיניות לאומית בטכניון ומרצה בתוכניות המדור לזרועות הביטחון באוניברסיטת בר-אילן. תחומי המחקר של ד"ר פדן הם חוסן לאומי, חוסן חברתי, יחסי צבא וחברה ומנהיגות צבאית.

רס"ן איה דולב, בעלת תואר שני בסוציולוגיה מאוניברסיטת תל אביב, כיום חוקרת חוסן עירוני במסגרת לימודי דוקטורט בטכניון. בתפקידה הקודם הייתה ראש מדור מחקרי חוסן ותודעה במכון הצבאי למחקר יישומי בממד"ה, וכיום היא משמשת ראש מדור מחקר ותודעה במחלקת אוכלוסייה, פיקוד העורף.

מקורות

אהרונ' ד' (2019). מנהל האגף לביטחון ושירותי חירום של עיריית תל אביב-יפו, ראיון עם מאיר אלון וכרמית פדן, 12 בספטמבר 2019.

אלואיל, מ' (2016). "מהו חוסן עירוני, מושג אופנתי או גישה בעלת ערך?", בתוך: אורבנולוגיה, האתר של המעבדה לעיצוב עירוני, <https://bit.ly/2uAmxgg>

בראשות פרופ' טלי חתוקה, <https://bit.ly/2uAmxgg>

אלון, מ' (2006). "חוסן לאומי בישראל: השפעות האינתיפאדה השנייה על החברה הישראלית", מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, מזכר 81.

אלון, מ' (2016). "תפיסת צה"ל את תפקידו בחזית האזרחית", בתוך: אלון, מ', סיבוני, ג', מיכאל, ק', עורכים (2016). **אסטרטגיית צה"ל בראי הביטחון הלאומי**, המכון למחקרי ביטחון לאומי, עמ' 129-138.

אלון, מ' ואלטשולר, א' (2012). "סמכות ואחריות בחזית האזרחית", **עדכן אסטרטגי**, 15 (2), המכון למחקרי ביטחון לאומי, עמ' 37-46.

אלון, מ' ואלטשולר, א' (2013). "היעדר סמכות ואחריות בניהול העורף הישראלי", **מבט על**, גיליון מס' 452, המכון למחקרי ביטחון לאומי.

אלון, מ', סיבוני, ג', מיכאל, ק', עורכים (2016). **אסטרטגיית צה"ל בראי הביטחון הלאומי**, המכון למחקרי ביטחון לאומי.

אלון, מ' ופדן, כ' (2017). "מהלומה במרחב עירוני: תרחיש הייחוס המעודכן לחזית האזרחית בישראל", **עדכן אסטרטגי**, 20 (2), המכון למחקרי ביטחון לאומי, עמ' 63-72.

בן מאיר, י' (2010). "השפעתה של האינתיפאדה על דעת הקהל בישראל", המכון למחקרי ביטחון לאומי, www.news1.co.il/Archive/003-D-53551-00.html

בר מוחא, י' "עקב התקפת טילים על ישראל", **הארץ**, 6 במרס 2001, www.haaretz.co.il/misc/1.684354

דובר צה"ל (2015). **אסטרטגיית צה"ל**, <https://bit.ly/2Vobphy>

דובר צה"ל (2018). **אסטרטגיית צה"ל**, <https://www.idf.il/media/34416/strategy.pdf>

דקל, א' ואורון, א' (2016). **המלחמה הבאה עם חזבאללה – שיקולים אסטרטגיים ואופרטיביים**, המכון למחקרי ביטחון לאומי, מזכר מס' 161.

השולחן העגול במשרד ראש הממשלה (2017). "מתחברים לחוסן בחירום – מודל לשיתוף פעולה בין מגזרי", עמ' 20.

וינשטוק, ד' ואלון, מ' (2016). **ביטחון מערכת החשמל בישראל: הצעה לאסטרטגיה רבתי**, המכון למחקרי ביטחון לאומי, מזכר מס' 152.

חסון, ש' (2017). **עדכון התכנית האסטרטגית לעיר ת"א-יפו: דוח מצב קיים**. עיריית תל אביב-יפו, מינהל ההנדסה.

- Aharon Kleinman (Eds.) *Handbook of Israeli Security*. Routledge: Taylor & Francis: London
- Eriksson, K. (2010). *Preparing for Preparedness-Shaping Crisis Planning Processes in Local Authorities*. Department of Fire Safety Engineering and Systems Safety, Lund University.
- Godschalk, D. R. (2003). "Urban Hazard Mitigation: Creating Resilient Cities", *Natural Hazards Review*, 4(3), 136-143.
- Hatuka, T., Rosen-Zvi, I., Birnhack, M., Toch, E., & Zur, H. (2018). "The Political Premises of Contemporary Urban Concepts: The Global City, the Sustainable City, the Resilient City, the Creative City, and the Smart City". *Planning Theory & Practice*, 19(2), 160-179.
- Huq, S., Kovats, S., Reid, H., & Satterthwaite, D. (2007). Editorial: Reducing Risks to Cities from Disasters and Climate Change. *Environment & Urbanization*, Vol 19(1): 3-15.
- Jabareen, Y. (2013). Planning the resilient city: Concepts and strategies for coping with climate change and environmental risk. *Cities*, 31, 220-229.
- McEntire, D. A. (2007). *Disaster Response and Recovery: Strategies and Tactics for Resilience*. Hoboken, NJ: Wiley.
- McLoughlin, D. (1985). "A Framework for Integrated Emergency Management". *Public Administration Review*, 45, 165-172.
- Murphy, B. L. (2007). "Locating social capital in resilient community-level emergency management". *Natural Hazards*, 41(2), 297-315.
- Paton, D. (2008). Community Resilience: Integrating Individual, Community and Societal Perspectives. In Gow, K. & Paton, D. (Eds.). *The Phoenix of Natural Disasters: Community Resilience*, Nova Science Publishers, Inc. New York, 13-31.
- Pickett, S. T., Cadenasso, M. L., & Grove, J. M. (2004). "Resilient cities: meaning, models, and metaphor for integrating the ecological, socio-economic, and planning realms. *Landscape and Urban Planning*, 69(4), 369-384.
- Portugali, J. (2012). *Self-Organization and the City*. Springer Science & Business Media.
- Randel, A. E., Galvin, B. M., Shore, L. M., Ehrhart, K. H., Chung, B. G., Dean, M. A. & Kedharnath, U. (2018). Inclusive leadership: Realizing positive outcomes through belongingness and being valued for uniqueness. *Human Resource Management Review*, 28(2), 190-203.
- Stewart, G. T., Kolluru, R., & Smith, M. (2009). "Leveraging public-private partnerships to improve community resilience in times of disaster", *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*, 39(5), 343-364.
- Tanner, T., Mitchell, T., Polack, E., & Guenther, B. (2009). Urban Governance for Adaptation: Assessing Climate Change Resilience in Ten Asian Cities. IDS Working Papers, 315, Brighton: IDS, 01-47.
- Alexander, D. (2005). "Towards the Development of a Standard in Emergency Planning". *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 14(2), 158-175.
- Beck, U. (2009). *A World at Risk*, Polity Press.
- Boin, A. & Lagadec, P. (2000). "Preparing for the Future: Critical Challenges in Crisis Management". *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 8(4), 185-191.
- Bruneau, M., Chang, S. E., Eguchi, R. T., Lee, G. C., O'Rourke, T. D., Reinhorn, A. M., [...] von Winterfeldt, D. (2003). "A Framework to Quantitatively Assess and Enhance the Seismic Resilience of Communities", *Earthquake Spectra*, 19(4), 733-752.
- Bulkeley, H., Schroeder, H., Janda, K., Zhao, J., Armstrong, A., Chu, S. Y., [...] & Ghosh, S.. "The Role of Institutions, Governance, and Urban Planning for Mitigation and Adaptation. In Hoorweg, D., Freier M., et al., (2011). *Cities and Climate Change: Responding to an Urgent Agenda*, The World Bank, 125-159.
- Coaffee, J. (2013). "Towards Next-Generation Urban Resilience in Planning Practice: From Securitization to Integrated Place Making". *Planning Practice & Research*, 28, 323-339.
- Comfort, L. K., K. Ko, & A. Zagorecki (2003). "Modeling Fragility in Rapidly Evolving Disaster Response Systems". Paper 2003-2. Institute of Governmental Studies, Berkeley, California, USA. <http://repositories.cdlib.org/igs/2003-2>
- Cutter, S. L., Barnes, L., Berry, M., Burton, C., Evans, E., Tate, E., & Webb, J. (2008). "A place-based model for understanding community resilience to natural disasters", *Global environmental change*, 18(4), 598-606.
- Da Silva, J., Kernaghan, S. & Luque, A. (2012). "A systems approach to meeting the challenges of urban climate change". *International Journal of Urban Sustainable Development*, 4(2), 125-145.
- Davoudi, S., Porter, L. (Eds.) (2012): "Resilience: A Bridging Concept or a Dead End? 'Reframing' Resilience: Challenges for Planning Theory and Practice Interacting Traps: Resilience Assessment of a Pasture Management System in Northern Afghanistan Urban Resilience: What Does it Mean in Planning Practice? Resilience as a Useful Concept for Climate Change Adaptation? The Politics of Resilience for Planning: A Cautionary Note: *Planning Theory & Practice*, 13(2), 299-333.
- DESURBS (2014). "The Role of the Architect/Planner in Designing Safer Urban Spaces", in *Urban Resilient Design Guidelines*, Bezalel Academy. http://www.bezalel.ac.il/res/2012andupmisc/Randl/urban_resilient_design_guidelines.pdf
- Dodman, D., & Satterthwaite, D. (2008). "Institutional Capacity, Climate Change Adaptation and the Urban Poor". *IDS Bulletin*, 39(4), 67-74.
- Elran, M. & Padan, C. (2019). "The civilian home front: in search of societal resilience." In Stuart A. Cohen &

הערות

- 1 מחברי המאמר מבקשים להודות לפרופ' יובל פורטוגלי מהחוג לגיאוגרפיה באוניברסיטת תל אביב על הערותיו לגרסאות מוקדמות של מאמר זה.
 - 2 המאמר מתמקד במקרי חירום ביטחוניים. עיקר התובנות תקף גם לאסונות טבע, כפי שיוצג בפרק התיאורטי.
- 3 <http://urbanresiliencehub.org/wp-content/uploads/2018/02/CRPT-Guide.pdf>
- 4 מתוך Rockefeller Foundation, 100 Resilient Cities <https://www.100resilientcities.org/resources/>



קרדיט

שילוב דיסציפלינת המודיעין המסכל בתפיסת הביטחון של ישראל

אבנר ברנע

בשנים האחרונות, עם הפיכתו של הטרור לאיום גלובלי, עולה לדיון מקומו של המודיעין המסכל במדינות דמוקרטיות, וכך גם בישראל. עם זאת, הדיון והחשיבה בנושא המודיעין המסכל אינם זוכים בישראל למקום הראוי במחקר האקדמי ובדיון הציבורי בנושאי ביטחון, בהשוואה לנושאי מודיעין לאומי אחרים, ופעילותו נותרה עמומה וכמעט לא מוכרת לציבור. בתפיסת הביטחון של ישראל אין התייחסות לאתגרי ביטחון הפנים ובמיוחד להתמודדות המודיעינית עם איומי הפנים, ואכן, הדברים אינם באים לידי ביטוי בדוחות שונים שעסקו בתפיסת הביטחון. מאמר זה עוסק בשאלה כיצד צריך המודיעין המסכל להשתלב בתפיסת הביטחון של ישראל. בעיות ביטחון הפנים הייחודיות של ישראל ומשקלו הגובר של המודיעין המסכל בהחלטות ביטחוניות מחייבים חשיבה ודיון אם וכיצד הוא יהיה חלק רשמי מתפיסת ביטחון של ישראל, במענה לצורכי ביטחון קיימים ועתידיים. המאמר סוקר היבטים שונים בתפיסת הביטחון של ישראל, דן במהותה של דיסציפלינת המודיעין המסכל ויישומה בישראל תוך השוואה עם המצב במדינות דמוקרטיות אחרות, ומציע מסגרת לחשיבה המשלבת אותה בתפיסת הביטחון של ישראל.

מילות מפתח: מודיעין מסכל, תפיסת ביטחון, ישראל, ביטחון לאומי, ביטחון פנים, שב"כ (שירות ביטחון כללי)

מבוא

תפיסת הביטחון של ישראל עברה שינויים מועטים מאז שעוצבה על ידי דוד בן-גוריון בשנות ה-50, למרות מערכות צבאיות רבות שעברה המדינה מאז הקמתה. הבסיס לתפיסת הביטחון הוא כוח ויכולותיו של צה"ל לעמוד במשימותיו. נראה כי לישראל אין תפיסת ביטחון עדכנית, מגובשת די צורכה וכתובה. לפי גדי איזנקוט וגבי סיבוני (2019), עדכון תפיסת הביטחון אינו נמצא במקום גבוה בסדר היום הציבורי והאקדמי/מחקרי.

במאמר זה אבקש להתייחס להיבט מסוים שאינו קיים בתפיסת הביטחון – כיצד צריך המודיעין המסכל (ממ"ס)¹ להשתלב בתפיסת הביטחון? בעיות ביטחון הפנים הייחודיות של ישראל ומשקלו של המודיעין המסכל בהחלטות ביטחוניות מחייבים חשיבה ודיון – אם וכיצד הוא יהיה חלק מתפיסת הביטחון של ישראל במענה לצרכים קיימים ועתידיים. לצורך זה אסקור את היבטי תפיסת הביטחון של ישראל ואת מהות דיסציפלינת המודיעין המסכל ויישומה בישראל, ואציע מסגרת לחשיבה המשלבת אותה בתפיסת הביטחון של ישראל.

מודיעין מסכל והיבט הישראלי

בישראל, בדומה לדמוקרטיות מערביות אחרות, קיים ארגון מודיעין ממלכתי שאחראי על מודיעין מסכל – הוא שב"כ (שירות ביטחון כללי). עוד בראשית שנות ה-50 של המאה שעברה נקבע כי שב"כ אחראי לפעילות המודיעין המסכל: סיכול טרור, סיכול ריגול וסיכול חתרנות.

הדבר קיבל תוקף חוקי עם קבלת חוק השב"כ בשנת 2002, וכך נאמר בסעיף 7א' ו'ב' לחוק (חוק שירות הביטחון הכללי, 2002): "השירות מופקד על שמירת ביטחון המדינה, סדרי המשטר הדמוקרטי ומוסדותיו, מפני איומי טרור, חבלה, חתרנות, ריגול וחשיפת סודות מדינה". לחוק זה הוכנסו תחומי אחריות נוספים כלהלן: "אבטחת אנשים, מידע ומקומות... סיווג בטחוני לתפקידים ומשרות בשירות הציבורי ובגופים אחרים... קביעת נהלי אבטחה לגופים שקבעה הממשלה". בכך נקבעה באופן רשמי המסגרת של תחום זה בישראל. בחינה השוואתית של ארגוני מודיעין מסכל במדינות דמוקרטיות מערביות מראה כי תחומי האחריות של שב"כ הם הרחבים ביותר (Barnea, 2017).

מונח חשוב בחוק השב"כ הוא 'חתרנות', שאינו מוגדר באופן מספק, דבר שיכול להשאיר פתח רחב לפרשנות בידי שב"כ ללא אישור של גורם אחר, להגדרת פרטים ו/או ארגונים כחתרנים, שמשמעותה הפעלת כלים חשאיים שניתנו בידי שב"כ לשם הגנה על ביטחון המדינה, לרבות ביצוע האזנות סתר (ללא ביקורת שיפוטית), וגנישה חופשית למדי לנתוני תקשורת כדי לתהות על קנקנם.

למרות ששב"כ עוסק בעיקר בסיכול טרור וביסכול ריגול, נושא הגדרת החתרנות עלה לדיון מאחר שקיימת סכנה כי השלטון יפעל בעניין זה, באמצעות שב"כ, באופן שאינו ראוי במשטר דמוקרטי, כפי שקרה למשל במאורעות ואדי סאליב בשנת 1959, כאשר בחיפה וברחבי הארץ היו הפגנות ומהומות על רקע קיפוח ואפליה עדתית. לבקשת ראש הממשלה, שב"כ קיבל את האחריות למודיעין "לצורך מניעת פעולות טרור ובריונות" והפעיל כ-50 מודיעים ב-35 יישובים כדי להחזיר את השקט על כנו (שפיגל, 2017, עמ' 98). למרות שהנושא היה בתחום המשטרתי של הפרות סדר ולא בתחום החתרנות (באחריות שב"כ), שב"כ נדרש אליו בגין הנחיית הממונה הישיר עליו – ראש הממשלה. בעקבות אי-הבהירות לגבי המונח 'חתרנות' כפי שמופיע בחוק השב"כ מ-2002, שב"כ ומשרד המשפטים נדרשו בשנת 2009 להגדרתו בעקבות פנייה של האגודה לזכויות האזרח לבג"ץ, שטענה כי חוסר הגדרת המונח בחוק שב"כ נותן פתח רחב מדי לפרשנויות. זו ההגדרה שהתקבלה: "פעילות, אף בלתי אלימה, שיש בה היבטים חשאיים, הנובעים ממניעים אידיאולוגיים או מאינטרסים של גורמים זרים, אשר מטרתה או תוצאתה המסתברת היא עבירה על החוק או סיכון ביטחון המדינה, או פגיעה בסדרי המשטר הדמוקרטי או מוסדותיו או פגיעה באינטרסים ממלכתיים חיוניים אחרים לביטחון הלאומי של המדינה אותם קבעה המדינה בהתאם לחוק שב"כ" (מרגלית, 2018). הבהרה חשובה זו, שעל פניה אינה דורשת בהכרח יסוד של אי-חוקיות, נמצאת במכתב ששלח ראש שב"כ יובל דיסקין באפריל 2007 ליועץ המשפטי לממשלה (נזרי, 2007). היא לא עודכנה בחוק השב"כ, שבו הגדרת 'חתרנות' נותרה עמומה ולכן נתונה לפרשנויות שונות. דבר השינוי לא הובא לידיעת הציבור ושב"כ נאלץ לחשוף אותו רק במענה לפנייה לבג"ץ.

אי-הבהירות בנושא מהות החתרנות ותפקידו של שב"כ בהקשר זה עלו שוב לדיון בבית המשפט העליון ב-2017 (בג"צ 5277/13) לאחר עתירה על זימון פעילים פוליטיים לשיחות אזהרה בשב"כ. בלב הדיון עמדה שאלה יסודית: מה תפקידו של ארגון ביטחוני חשאי במדינת דמוקרטית ומה סמכות שב"כ לעסוק בחתרנות. בית המשפט קיבל את העמדה העקרונית של שב"כ, שזימון אזרחים לשיחות בלתי רשמיות על רקע חשש לפעילות "חתרנית" עשוי להיות לגיטימי בנסיבות מסוימות.

עם זאת, הוא קבע מגבלות שונות על הפעלת סמכות זו. ראשית, רק כאשר קיים חשש לפעילות בלתי חוקית העולה כדי חשש לפגיעה בביטחון המדינה. וכן, בית המשפט התנה את השימוש בסמכות בכך שיובהר לאדם

בחד העשייה, מצויים בכל הסודות, צמודים לראשי ממשלות, מחוץ וגם מבית, דעותיהם והערכותיהם השפיעו על המדינות הממשלתית ביהודה, שומרון וחבל עזה יותר מכל אחד אחר" (שם, עמ' 11). אם כך, מתי היה להם זמן להרהר בשילוב שב"כ בתפיסת הביטחון הלאומי? אברהם שלום התייחס בעקיפין לדרישות שיכולות היו לבוא מצד המנהיגים ואמר "נקודתית לא הייתה אסטרטגיה שם. רק טקטיקה" (שם, עמ' 30). דהיינו, הציפייה של המנהיגים הייתה לפתור בעיות ביטחוניות שעלו בצורה טקטית/מקומית; לא התקיימו דיונים מערכתיים בהשתתפות ראשי שב"כ, על הציפיות משב"כ בהקשרים של המדיניות כלפי הפלסטינים לטווח הבינוני והארוך.

גיבוש תפיסת הביטחון והשיח הביטחוני

תפיסת הביטחון של ישראל גובשה על ידי דוד בן-גוריון (ב' 1953), שכתב מאוחר יותר בהקשר זה כלהלן: "בימינו מתנהלות המלחמות בין עמים, ואין מבחינים בין חייל ובין אזרח. המלחמה בימינו היא טוטאלית, וכל ישוב בלי יוצא מן הכלל עלול להיפגע בה. הגברים ימצאו ביחידות קרב, וכפי שאני מקווה לא יישבו בבתיים וביישוביהם – אלא יצאו בצבאנו לפעולות אופנסיביות, למחוץ את האויב בארצוֹהוּ. ואין להניח שהאויב יטמון ידו בצלחת; הוא יתקוף את יישובינו" (בן-גוריון, 1955, עמ' 131-132). עוד הוסיף בן-גוריון: "לנו יש בעיה צבאית יחידה במינה – אנו מועטים ואויבינו מרובים. במה אפוא עמדנו עד עכשיו ובמה נעמוד בעתיד? – אך ורק ביתרוננו האיכותי, ביתרוננו המוסרי והאינטלקטואלי" (שם, עמ' 62). באוגוסט 1953 יצא בן-גוריון, שהיה ראש הממשלה ושר הביטחון, לחופשה שהוקדשה ללימוד ולעיון בצורכי הביטחון, כפי שכתב: "בדיקה זו מחייבת לשכוח כאילו מה יודעים מכבר ולהסתלק מדעות קדומות ומקבילות ולראות הכל בראיה חדשה" (שם, עמ' 2). התוצאה הייתה מסמך בן 18 נקודות שהציג תפיסה שלמה של דוקטרינת הביטחון, אשר הובא לממשלה ומהווה עד היום את הנוסח הבסיסי של תפיסת הביטחון הישראלית. בין היתר מדובר על העברת המלחמה לשטח האויב, על כך שצה"ל הוא צבא מיליציוני (עיקר הכוח מורכב ממילואים) ועל הצורך בנטילת היוזמה מייד בתחילת המלחמה (הרכבי, 1999, עמ' 534). תפיסת הביטחון שהתגבשה עסקה בעיקר באיום של מתקפה מצד קואליציה ערבית במספר חזיתות בוז'מנית, ומציאת המענה הנדרש להסרת איום זה. יצוין כי לפי תפיסתו של בן-גוריון ביטחון הוא לא רק צבא, ומשולבים בו גם נושאים פנימיים מובהקים כגון חברה, כלכלה, מדע טכנולוגיה (שלח, 2015).

כבר במעמד הזימון שמדובר בתחקור וולונטרי לחלוטין, וכי הוא אינו חייב להתייצב אליו.

יצוין כי המודיעין המסכל הבריטי (MI5) אינו פועל באופן מוצהר נגד חתרנות, ומילה זו (subversion) לא מופיעה בחוק. בהקשר זה, חוק שירות הביטחון הבריטי (משנת 1989) אוסר על פעולות שמטרתן הפלת הדמוקרטיה הפרלמנטרית או חתירה תחתיה באמצעים פוליטיים, תעשייתיים או אלימים, אבל לא מציין את המונח חתרנות אלא מסביר במידה סבירה את משמעותו, כנראה כדי להימנע ממתן פרשנויות רחבות מדי למונח זה, שיכולות להיות מנוצלות לרעה על ידי השלטון. חוק שב"כ (2002) עבר בכנסת "מתחת לרדאר הציבורי", מכיוון שהציבור התמקד אז בהתמודדות עם פיגועי האינתיפאדה השנייה. הנושא לא עורר אז עניין ציבורי, וחברי כנסת שנשאלו על כך הודו שהנושא לא היה בראש מעיניהם באותה עת (47 הצביעו בעד, 16 התנגדו ו-3 נמנעו, סך הכול השתתפו בהצבעה רק 66 חברי כנסת). אומנם היו אירועים בשנות ה-80 שעוררו תשומת לב ציבורית לפעילות שב"כ (כגון פרשת קו 300, שהייתה אירוע מכונן) אך פעילותו נותרה עמומה וכמעט לא מוכרת לציבור. בחינת המעקב המקוון שמבוצע על ידי שב"כ העלתה שאלות מהותיות שמחייבות הסדרה. כהנא ושני מציינים בספרם כי קיימת אי-הסדרה של סוגיות מהותיות בתחום זה כגון "איסוף תקשורת גורף", היעדר שקיפות, ביקורת שיפוטית חלקית, וכך גם הביקורת הפרלמנטרית, והחוקרים הוסיפו המלצות לתיקון המצב (כהנא ושני, 2019).

בעקבות צאתו לאקרנים של הסרט הדוקומנטרי 'שומרי הסף' (בשנת 2012) שזכה לעניין רב, יצא לאור גם הספר 'שומרי הסף: שישה ראשי שב"כ מדברים' (מורה, 2014), שפורש יריעה רחבה יותר מזו המופיעה בסרט, מנקודת מבטם של שישה בעלי תפקידים בכירים בהקשר של המודיעין וביטחון הפנים בישראל. הספר מתמקד בעדויות ממקור ראשון של שישה ראשי שב"כ שהתראיינו לסרט דוקומנטרי בפעם הראשונה מאז הקמת המדינה. בספר נסקרת התנהלות שב"כ מאז מלחמת ששת הימים ואילך, דרך הדברת קיני הטרור שצמחו בעקבות כיבוש השטחים, עבור באינתיפאדה הראשונה, הסכמי אוסלו, רצח רבין ומדיניות החיסולים הממוקדים בתקופת האינתיפאדה השנייה. האפקט המצטבר של אמירות הבאות מפי המרואיינים הבכירים הללו היה שמדיניותה של ישראל מונעת על ידי חשיבה טקטית נקודתית, ולא אסטרטגית מקיפה. לכן נעדרת ממנה התייחסות לשילוב של שב"כ בתפיסת הביטחון הלאומית. הדבר אינו מפתיע. כפי שציין דרור מורה, שכתב את הספר 'שומרי הסף' וביים את הסרט: "הם היו תמיד

ואלדדי, 2018). במסמך מרידור אין התייחסות לאתגרי ביטחון הפנים בישראל. במסמך שבחן ב־2018 את דוח ועדת מרידור בחלוק עשור צוין כי חלק ניכר מעקרונותיה של התפיסה עדיין רלוונטיים, ונאמר שקיים צורך חיוני לגבש בהקדם תפיסת ביטחון רלוונטית.

בישראל אין ניסוח רשמי של תפיסת הביטחון. בניגוד לישראל, בארצות הברית כל נשיא נכנס מפרסם מסמך מעודכן של אסטרטגיית הביטחון הלאומי (National Security Strategy), המשמש בסיס מנחה לאסטרטגיית ביטחון ולאסטרטגיה צבאית, ואשר מהן נגזרות מדיניות הביטחון ותפיסת הפעלה צבאית.

בישראל אין ניסוח רשמי של תפיסת הביטחון. בניגוד לישראל, בארצות הברית כל נשיא נכנס מפרסם מסמך מעודכן של אסטרטגיית הביטחון הלאומי (National Security Strategy), המשמש בסיס מנחה לאסטרטגיית ביטחון ולאסטרטגיה צבאית, ואשר מהן נגזרות מדיניות הביטחון ותפיסת הפעלה צבאית.

הצורך בגיבוש מחדש של תפיסת ביטחון לישראל עלה גם במסגרת פורום הרצליה לגיבוש תפיסת הביטחון של ישראל בשנת 2014. אלכס מינץ ושאלו שי ציינו בנייר עמדה שפרסמו כי "במהלך העשורים האחרונים חלו שינויים דרמטיים במרקם הגיאופוליטי של מדינות המזרח התיכון ומאז 2011 בעקבות מהפיכות 'האביב הערבי' מאופיין האזור בחוסר יציבות ומשברים שאנו עדיין מצויים בעיצומם. כך גם מצוי האזור בחוסר ודאות לגבי עתידו. השנויים שהתחוללו בעבר וממשיכים בהווה מחייבים בחינה מחודשת של תפיסת הביטחון אשר נשענה על מציאות גיאופוליטית שונה בתכלית" (מינץ ושי, 2014, עמ' 3). הכותבים הציעו רכיב נוסף בתפיסת הביטחון של ישראל: התאמה למציאות דינמית ומשתנה בשל קצב השינויים הגיאופוליטיים האזוריים והתוך־מדינתיים התכופים, כולל במדינות העימות. זאת לצד ארבעת ה"גדולים" (שם, עמ' 8) (הכוונה להתרעה, התרעה, הכרעה והתגוננות). הכותבים הצביעו על אתגרים חדשים בזירה והדגישו שאין מדובר בהיבט טקטי של המושג, אלא בהיבט תפיסתי־אסטרטגי (שם). במסמך שלהם אין התייחסות להיבטי ביטחון הפנים בישראל.

לאחרונה פורסם מסמך 'קווים מנחים לתפיסת הביטחון', שכתבו הרמטכ"ל לשעבר גדי איזנקוט וגבי סיבוני. השניים התייחסו למהות האיומים על ישראל כיום: "האיומים שניצבים מול ישראל שונים כיום מאלה שניצבו בפניה בשנים הראשונות לקיומה. האיום המרכזי על קיום המדינה עד אחרי מלחמת יום הכיפורים היה

בתפיסת הביטחון שלושה יסודות מרכזיים: התרעה, התרעה והכרעה (Bar-Joseph, 2000). תפיסת הפעלת הכוח הצבאי הנגזרת ממנה היא שעל ישראל לשאוף למלחמות קצרות ולהעתיק במהירות את המלחמה לשטח האויב. במקרה שישראל מופתעת, בשלב הראשון בולם הצבא הסדיר עד שיגיעו כוחות המילואים וצה"ל יעבור למתקפת נגד. מכאן גם ניתנת קדימות לעליונות אווירית וליכולות מודיעיניות מתקדמות. יצחק בן־ישראל טען כי מאמרו של זאב ז'בוטינסקי 'על קיר הברזל', שפורסם ברוסית בשנת 1923, התווה את העיקרון שיש לצרוב את ההכרה במדינות ערב כי לא ניתן להשמיד את הנוכחות היהודית בארץ ישראל בכוח הזרוע — עיקרון שלדבריו אומץ מאוחר יותר על ידי בן־גוריון והפך לאחד מיסודות תפיסת הביטחון (בן־ישראל, 2013).

הדברים שכתב בסוף שנות ה־50 ראש אמ"ן דאז, האלוף יהושפט הרכבי (הרכבי, 2015), היו הניסיון הראשון לתאר את מכלול נושאי המודיעין של ישראל. נושא המודיעין המסכל נעדר כמעט לחלוטין מספר זה, כולל כמובן גם בהקשר לתפיסת הביטחון. וכך נאמר (שם, עמ' 116): "המודיעין הביטחוני [מודיעין מסכל] מתבטא בייחוד בסיוע לגופי הביטחון... נושא המחקר בתחום הביטחוני: המודיעין של היריב, מחקר מפורט אודות עבודת היריב במדינה ומחקר החוגים המחתרתיים והמועמדים לפעולות מחתרטיות וההתרחשות אצלם". במקום אחר בספרו של הרכבי נאמר (שם, עמ' 37): "מודיעין שולל [מודיעין מסכל] — כלל האמצעים למניעת מודיעין מן האויב ופגיעה בשירותו [על ידי] הארגון המיוחד לכך". גם אצל הרכבי חסרה תפיסה מובהקת של המודיעין המסכל, ונקודת המבט שלו היא "המודיעין הביטחוני" בהקשר לפעילות המודיעין של צה"ל, ולא ארגון מודיעין מסכל ממלכתי (שב"כ). הרכבי מזכיר בחטף את "החוגים המחתרתיים", אך לא היבטים חשובים אחרים של מודיעין מסכל כגון סיכול ריגול וסיכול חתרנות.

מאז שנות ה־50 נעשו ניסיונות שונים לעדכן את תפיסת הביטחון, שלא אושרו באופן רשמי. בשנת 2006 הוצג דוח הוועדה לגיבוש תפיסת הביטחון של ישראל, שבראשה עמד דן מרידור. מטרת הדוח הייתה לבחון את תקפותה של תפיסת הביטחון הקיימת ולהמליץ על תפיסת ביטחון מעודכנת. דוח הוועדה אומץ על ידי שר הביטחון והוצג לראש הממשלה, לוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט), לראשי מערכת הביטחון, לפורום המטה הכללי של צה"ל ולגורמים נוספים. הדוח זכה להסכמה נרחבת ולמעשה כמה מהמלצותיו אומצו בפועל, למשל הוספת "רגל רביעית" — התגוננות — ל"משולש הביטחון": התרעה, התרעה, הכרעה (מרידור

ניסיון של מדינות ערב להשמיד אותה באמצעות מהלך מתמך רחב היקף. מטרת העל של אויביה הנוכחיים של ישראל – איראן, שלוחיה וארגוני הג'האד – נותרה כשהייתה: למוטט את מדינת ישראל ולחסלה באמצעות פעולה פיזית ותודעתית. במקביל מנהלים אויביה של ישראל מערכה נרחבת שנועדה לקעקע את דמותה בקהילה הבינלאומית, לפגוע במעמדה ובכלכלתה ולהוביל לכרסום הולך וגובר בלגיטימציה שלה להתקיים במתכונתה הנוכחית: מדינתו של הלאום היהודי" (איזנקוט וסיבוני, 2019, עמ' 8)

את האיומים החיצוניים על ישראל מציינים הכותבים כך: **"איום קונבנציונלי"** שמקורו בצבאות מדינותיים או בצבאות של ישויות כמו־מדינותיות; **"איום על־קונבנציונלי"**, ובעיקר איום גרעיני; **"איום תת־קונבנציונלי"** (טרור וגרילה), **"איום סייבר ומידע"** [ההדגשות במקור] (שם, עמ' 8). ההתייחסות שלהם לאיום הפנימי מצומצמת למדי: "שחיקת הסולידריות בין חלקי העם כתוצאה מחילוקי דעות עמוקים בסוגיות המפתח הנוגעות לדמותה של המדינה" (שם, עמ' 8), ואין בה התייחסות מקיפה לנושא ביטחון הפנים, במיוחד בהיבטים שבהם עוסק מאמר זה. גם במסמך אסטרטגיית צה"ל, שפורסם לראשונה באוגוסט 2015 ובגרסה מעודכנת באפריל 2018, אין התייחסות לנושא בפרקים העוסקים בחיבור שבין אסטרטגיית צה"ל לביטחון הלאומי, אך נראה שנושא זה ראוי לדין נפרד.

בסדרת מאמרים שפורסמה בשנת 1987 בשם 'מודיעין וביטחון לאומי' (עופר וקובר, 1987) ישנה התייחסות מקפת של חשובי החוקרים והוגי הדעות הביטחוניים בישראל לנושא ביטחון לאומי ומודיעין מכל היבט אפשרי. אולם, אף לא אחד מ־38 המאמרים בספר זה הזכיר את האיום הפנימי ואת ביטחון הפנים והיבטים הקשורים למודיעין. במקרה זה למודיעין המסכל. מאיר עמית במאמרו 'קהיליית המודיעין בישראל' (עמית, 1987) הזכיר את שב"כ פעם אחת בלבד. גם במאמרו של חיים יעבץ 'המודיעין ותפיסת הביטחון' (יעבץ, 1987) אין כל אזכור להיבטי המודיעין המסכל. מאמרו של אהרון יריב 'תפקיד המודיעין בלחימה בטרור' (יריב, 1987) ניסה להתמודד עם היבטים אופרטיביים של המודיעין בתחום זה, אך לא בהקשר הרחב של תפיסת הביטחון, המודיעין וביטחון הפנים.

גישה שונה הציג פרופ' ארנון סופר. בשנת 1985 כתב סופר מאמר שכותרתו 'גיאוגרפיה וביטחון לאומי' (סופר, 1985), ובו התייחס לאיום הביטחוני הפנימי על ישראל מצד ערביי השטחים וישראל. וכך נאמר: "יש לייחס משקל מיוחד לפריסת האוכלוסייה הערבית בארץ ישראל. פריסתה של מרבית האוכלוסייה הערבית

ברצועת ההר הישראלית (גליל, שומרון, ירושלים ויהודה) טומנת בחובה סיכונים רבים, שנובעת להם השפעה רבה על משוואת הביטחון הלאומי של ישראל... בכל מקום בעולם שבו נמצאת אוכלוסיית מיעוטים גדולה בטרטוריה מוגדרת, קיימים לחצים לאוטונומיה או לאירידנטה. במקרה של ישראל, אוכלוסייה זו היא חלק מאוכלוסיית הרוב באזור: יש לה קשרי משפחה עם אלה שנמצאים מעבר לגבול, היא מאופיינת ברמת עוינות גבוהה כלפי ישראל ובנוסף נהנית מתמיכה בינלאומית מסיבית... פריסה [גיאוגרפית] זו איננה סטטית. יש בה דינמיקה של התפשטות והתרחבות לכל הכיוונים... הצורך לפקח על אוכלוסייה זו הוא מטרד ביטחוני רציני... מחייבת הקצאת כוחות גדולים לשמירת הצירים" (שם, עמ' 330). דברים ברוח דומה כתב גם דן שיפטן בהתייחסותו לאיום הביטחוני כתוצאה מכוונת ערביי ישראל למוטט את המדינה היהודית ולכונן במקומה מדינה דו־לאומית, שהיא שלב מעבר לקראת מדינה ערבית (שיפטן, 2011). התפיסה כי ביכולתו של צה"ל להביא להכרעה מוחלטת בשדה הקרב אינה נראית מעשית כיום, ועל כך אמר לפני שנים רבות האלוף ישראל טל: "כפיית רצון על האויב מחייבת שלילת ריבונותו בכח והחזרתה רק תמורת מילוי תנאים שיוכתבו לו. דבר זה נבצר מכוחה של ישראל" (טל, 1996, עמ' 49). אורי בר־יוסף טוען כי האסטרטגיה הביטחונית של ישראל היא הגנתית, והמטרה היא לנצח ולהרחיק את המערכה הבאה רחוק ככל האפשר. התפיסה כי אם ניתן לערבים מכה חזקה מספיק הם ייזהרו מלקרוא עלינו תיגר התבררה שוב ושוב כבלתי נכונה (Bar-Joseph, 2000).

תפיסת הביטחון של ישראל ממוקדת בעיקר סביב יכולותיו של צה"ל להתמודד עם האיומים החיצוניים אך גם בהיבטים פנימיים שקשורים ללכידות ולחוסן לאומי, ועם הקשר עם ארצות הברית. הוספת מרכיב ההתגוננות לתפיסת הביטחון משליכה על ההיערכות הצבאית, בעיקר על שינוי היערכות העורף, ולצורך זה הוקם פיקוד העורף, שזוכה ליותר משאבים ותשומת לב כתוצאה מהגברת האיום על האוכלוסייה האזרחית. הקמת פיקוד העורף היא גם חלק מלקחי מלחמת המפרץ הראשונה.

לסיכום פרק זה, תפיסת המודיעין המסכל של מדינת ישראל מבוססת על האמור בחוק השב"כ (ס' 7א) כלהלן: "השירות מופקד על שמירת ביטחון המדינה, סדרי המשטר הדמוקרטי ומוסדותיו, מפני איומי טרור, חבלה, חתרנות, ריגול וחשיפת סודות מדינה". דברים אלה מבוססים על תורה שבעל־פה בדבר תחומי האחריות של שב"כ, שגובשה במשך שנים רבות מאז הקמת המדינה. בתפיסת הביטחון אין התייחסות לאתגרי ביטחון הפנים

המשפט העליון ציין בפסק הדין את הצורך לשמור על המדינה "מפני חתרנים השואפים להרוס אותה מבפנים" (בג"צ 253/64). ראשי 'אל-ארד' ניסו להתמודד לכנסת אך רשימתם נפסלה על ידי בית המשפט העליון (פס"ד ירדור, 1965) פעילות התנועה הייתה חריגה, לא זכתה לתמיכה ציבורית וירדה מסדר היום. בתקופה זו טיפל שב"כ בעיקר בגילויי חתרנות מצד ערביי ישראל, בין היתר באגף הערבי של מק"י (המפלגה הקומוניסטית הישראלית) ורק"ח (רשימה קומוניסטית חדשה) שהתפצלה ממנה, שהייתה שולית ולא סיכנה את הביטחון הלאומי. בתקופת ההמתנה לפני פרוץ מלחמת ששת הימים הורגשה תסיסה מסוימת ברחוב הערבי בתוך ישראל והזדהות עם נשיא מצרים נאצר, אך לא מעבר לכך.

ההחלטה של ראש הממשלה לוי אשכול לבטל את הממשל הצבאי לא הייתה קלה (גולדשטיין, 2003). למהלך הייתה התנגדות מצד צה"ל ובמידה מסוימת גם מצד שב"כ (אוסצקי-לזר, 2002). אשכול סבר כי ביטול הממשל הצבאי לצד ניהול מדיניות נכונה יאפשר הפיכת האוכלוסייה הערבית לכזו שתשתף פעולה עם השלטון היהודי. לטעמו, קיום ממשל צבאי הקשה את שילוב האוכלוסייה הערבית בחברה הישראלית. יצוין כי ביטולו של הממשל הצבאי לא יצר בתחילה שינוי משמעותי בחיי התושבים הערבים, שכן גם לאחריו נותרו "אזורי ביטחון" שבהם פעלו המשטרה ושב"כ.

המפנה הגדול בתולדות שב"כ חל עם סיום מלחמת ששת הימים (1967). הארגון ניצב באחת בפני בעיות שלא היו ידועות קודם לכן - האחריות לסיכול טרור וחתרנות פלסטיניים בשטחי יהודה ושומרון ורצועת עזה הוטלה על שב"כ, שנענה לאתגר החדש והתפרס במהירות בשטחים. לשב"כ, בניגוד לצה"ל, לא הייתה תוכנית מגירה להיערכות בשטחים.

בפועל, עד מלחמת ששת הימים התמקד שב"כ בסיכול ריגול מזרח-אירופי, במיוחד מצד ברית המועצות. ואומנם בתקופה זו נעצרו מרגלים לא מעטים, כולל כאלה שהצליחו לגרום נזק ביטחוני משמעותי (ברגמן, 2016). ישראל היוותה יעד חשוב למודיעין הסובייטי בגין יחסיה המיוחדים עם ארצות הברית והעולם המערבי. ככל שהסובייטים וגרורותיהם הידקו את קשריהם הצבאיים עם מדינות ערב, במיוחד עם מצרים וסוריה, כך גבר העניין המודיעיני שלהם בישראל. השגרירויות של מדינות אלה בישראל היוו מרכז לאיסוף מודיעין על המדינה.

ובמיוחד להתמודדות המודיעינית עם איומי הפנים, ואכן הדברים אינם באים לידי ביטוי בדוחות שונים שעסקו בתפיסת הביטחון.

האיום הביטחוני הפנימי – התקופה עד מלחמת ששת הימים

עד שנת 1967, האפשרות ליצירת איום ביטחוני פנימי על ידי ערביי ישראל בעת מלחמה עם מדינות ערב לא עמדה על הפרק, למרות שמאז סיום מלחמת העצמאות הוגדרו ערביי ישראל כאיום ביטחוני. לכן, עד שנת 1966 היו ערביי ישראל תחת ממשל צבאי באחריות צה"ל ועם סיוע משמעותי של שב"כ כגורם המודיעין של הממשל הצבאי, כאשר המטרה העיקרית הייתה בעיקר הרתעה מפני התקוממות, וכמובן קבלת התרעות על היערכות חתרנית העלולה לסכן את ישראל. את ביטול הממשל הצבאי ניתן להסביר כהכרה בכך שהאיום כבר אינו משמעותי ומסוכן כשהיה.

מאז הקמת המדינה ראתה ישראל בערביי ישראל סיכון ביטחוני, והדבר בא לידי ביטוי בין היתר בדברי יגאל אלון, מבכירי מפלגת אחדות העבודה, שטען "שהערבים מזדהים עם אויבי המדינה ומנה את הסכנות הנגרמות לישראל בעטיים: (1) ריגול (2) חבלה וטרור (3) גיס חמישי במקרה של מלחמה (4) הסתה והפחדה מצד קיצוניים בקרב הערבים כלפי כל שאר האוכלוסייה (5) ניסיון להקמתה של אוטונומיה חבלית (6) פעולות למען החזרת הפליטים (7) יצירת מהומות לשם השגת תשומת לב" (בוימל, 2007, עמ' 73-76).

החשש מערביי ישראל בא לידי ביטוי במקרה קיצוני אחד וחריג: טבח כפר קאסם שבו נהרגו 43 מתושבי הכפר, שהתרחש ביום הראשון של מבצע קדש (29 באוקטובר 1956), לאחר החלטה להטיל עוצר על הכפרים הערביים הקרובים לגבול הירדני, מחשש כי בתקופת המבצע הצבאי עלולים התושבים הערבים לבצע מעשים שיפגעו בביטחון המדינה.

ראש הממשלה ושר הביטחון בן-גוריון טען כי יש הכרח בקיום הממשל הצבאי כדי למנוע התמרדות הערבים. ואכן, לפי מסמכי הממשל הצבאי, בשנת 1956 נאמר: "מתוך 200 אלף ערבים ושאר בני מיעוטים היושבים בישראל לא מצאנו אף אחד לויאלי למדינה" (רז, 2020). היום, בראייה לאחור נראה כי האיום של חתרנות שתוביל למעשי איבה בתוך ישראל כמעט לא היה קיים אז, בעיקר משום שלשב"כ היו כושר התרעה ויכולת איסוף גבוהים. בשנת 1959 הוקמה תנועת 'אל-ארד', אשר התנגדה לקיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית, במטרה להפוך את ישראל למדינה רב-לאומית. התנועה הוצאה אל מחוץ לחוק על סמך התקנות לשעת חירום, ובית

שטחי יהודה ושומרון ועזה, רוב פעילות הטרור בשטחים הוכונה על ידי מפקדות אש"ף וארגונים פלסטיניים אחרים שפעלו מחוץ לגבולות ישראל, בעיקר מירדן ומלבנון, ולאחר מכן מטוניס (עד הסכמי אוסלו). מאז אמצע שנות ה-90 של המאה שעברה, פעילות הטרור מכוונת על ידי גורמים פנימיים בשטחים, בעיקר חמאס, וכן ניכרת עלייה בטרור הבודדים (ברבינג וגליק, 2019). בשנות ה-70 של המאה שעברה החל הטרור הפלסטיני לפעול נגד ישראל גם מחו"ל, באמצעות פיגועים ביעדים ישראלים מחוץ לגבולות ישראל. האירוע הבולט ביותר היה רצח הספורטאים הישראליים באולימפיאדת מינכן ב-1972. על שב"כ הוטלה האחריות על אבטחת המוסדות הישראליים בחו"ל: נציגויות דיפלומטיות, נציגים רשמיים וחברת אל על.

מעבר לפעילות סיכול מקיפה ויום-יומית, שהיא מבצעת במהותה ונעשית בסיוע צה"ל ומשטרת ישראל, חשוב להצביע, בהתייחס לאותה תקופה, על שני אירועים משמעותיים של התקוממות בקרב ערביי יהודה ושומרון ועזה: האינתיפאדה הראשונה (1987) והאינתיפאדה השנייה (2000), שזלגו לתוך ישראל. בתקופות שבהן הייתה ישראל עסוקה במערכות צבאיות – מלחמת יום הכיפורים (1973), ירי הטילים על ישראל על ידי סדאם חוסיין במלחמת המפרץ הראשונה (1991), מלחמת לבנון הראשונה (1982), מלחמת לבנון השנייה (2006) וסבבי לחימה בעזה – לא הורגשה תסיסה מיוחדת בשטחים וזליגה אל תוך ישראל. גם האירועים החמורים של מהומות מנהרת הכותל בספטמבר 1996, שבהם נהרגו 17 חיילי צה"ל, לא זלגו לתוך הקו הירוק. בשנים האחרונות, פעולות מנגנוני הביטחון של הרשות הפלסטינית סייעו מאוד לשמירת השקט ביהודה ושומרון ולצמצום החיכוך בזמן העימותים בעזה (ברבינג וגליק, 2019).

יודגש כי בשנים האחרונות הפך מרחב הסייבר למוקד של איומים וסיכונים ביטחוניים לישראל. במרחב זה מתנהלת פעילות ענפה שמסכנת את הביטחון הלאומי, בין היתר על ידי ריגול מדינתי, ריגול תעשייתי (בעיקר גניבת טכנולוגיות מתקדמות), פגיעה בתשתיות לאומיות קריטיות, ניסיונות להשפיע על דעת קהל (הרשות הלאומית להגנת הסייבר, 2017). ראש שב"כ נדב ארגמן הזהיר בשנת 2019 מפני התערבות של מדינה זרה בבחירות, ש"תנסה לעשות זאת באמצעות אמצעים סייבריים – פצחנים, האקרים וכו'" (ynet, 2019). תפקיד מערך הסייבר הלאומי הוא "להגן על מרחב הסייבר האזרחי, על קידום היכולות הלאומיות בתחום ועל שיפור אופני ההתמודדות עם האתגרים הנוכחיים והעתידיים בעולמות הסייבר" (אתר מערך הסייבר הלאומי), ובפעול

פעילות הריגול של מדינות ערב, בעיקר מצרים, הייתה בהיקף נמוך ולא היוותה איום משמעותי.

מאז מלחמת ששת הימים ועד עתה

המפנה הגדול בתולדות שב"כ חל עם סיום מלחמת ששת הימים (1967). הארגון ניצב באחת בפני בעיות שלא היו ידועות קודם לכן – האחריות לסיכול טרור וחתרנות פלסטיניים בשטחי יהודה ושומרון ורצועת עזה הוטלה על שב"כ, שנענה לאתגר החדש והתפרס במהירות בשטחים. לשב"כ, בניגוד לצה"ל, לא הייתה תוכנית מגירה להיערכות בשטחים. בצה"ל הוכנה תוכנית 'שחם' לחלוקה לנפות ובעלי תפקידים מקצועיים לכל נפה ונפה (מיכלסון, 2019). בספרו 'המקל והגזר' – המימשל הישראלי ביהודה ושומרון' מתאר שלמה גזית שהיה מתאם הפעולות בשטחים (גזית, 1985) את עקרונות המדיניות למלחמה בטרור, כפי שקבע שר הביטחון דאז משה דיין, ואשר בוצעו בהמשך על ידי שב"כ וצה"ל. הנחת היסוד הראשונה והמרכזית של המלחמה בתופעת הטרור הייתה שאין סיכוי לזכות בניצחון מוחלט על הטרור, ושאינן סיכוי להמשיך לקיים ממשל צבאי בשטחים לאורך זמן, ללא ניסיונות התנגדות מצד האוכלוסייה.

יודגש כי בשנים האחרונות הפך מרחב הסייבר למוקד של איומים וסיכונים ביטחוניים לישראל. במרחב זה מתנהלת פעילות ענפה שמסכנת את הביטחון הלאומי, בין היתר על ידי ריגול מדינתי, ריגול תעשייתי (בעיקר גניבת טכנולוגיות מתקדמות), פגיעה בתשתיות לאומיות קריטיות, ניסיונות להשפיע על דעת קהל

הניסיון הבינלאומי לימד שכל עוד לא נפתרה הבעיה הפוליטית, אין באמצעי ענישה ודיכוי, מכאיבים ככל שיהיו, כדי להוות גורם מרתיע מוחלט. ומכאן, לטענת גזית, מטרת המדיניות הישראלית בשטחים הייתה לצמצם את הטרור עד למינימום, להחזיקו על "אש קטנה" ככל האפשר, וליצור מצב שבו פעולות החבלה ותופעת ההתנגדות לא יגיעו לממדים כאלה שיהיה בהם כדי להכתיב החלטות ישראליות עקרוניות ומרכזיות. המטרה המרכזית של הלחימה בפח"ע (פעילות חבלנית עוינת) הייתה להביא לבידודו של המחבל מן האוכלוסייה כך שזו תמנע ממנו מסתור וסיוע, אף על פי שאהדתה הטבעית נתונה דווקא למחבלים ולא לשלטון הישראלי. ואכן, מאז מלחמת ששת הימים וכיבוש שטחי יהודה ושומרון ועזה, פעילות שב"כ ממוקדת בעיקר בסיכול טרור פלסטיני מהשטחים, בסיוע צה"ל ומשטרת ישראל. לאחר תקופה קצרה שבה ניסה אש"ף לפעול מתוך

שזלגה במהירות אל תוך הקו הירוק. לפי ועדת אור היו התרעות למהומות רחבות היקף עוד מסוף מאי 2000, בעקבות גילויי הקצנה בקרב ערביי ישראל (שם, עמ' 184-191). עם זאת, ההערכה של שב"כ לגבי פרוץ התקוממות אזרחית הייתה כלהלן: "באותו שלב אין צפויה אינתיפאדה, כפי שמונח זה מוכר מן האירועים שהתרחשו בשטחים בשנים 1987-1991. הכוונה הייתה, כי אין צפויה התקוממות עממית כוללת נגד מוסדות השלטון והמדינה תוך גילוי אלימות והקמת מוסדות חלופיים. ברוח זו העיד ראש המרחב הצפוני של השב"כ גם בפני הוועדה" (שם, סעיף 189).

לעומת זאת, מסמך של המועצה לביטחון לאומי מה-26 בספטמבר 2000 צפה בצורה נכונה את ההתפתחויות, וכך נאמר: "פעילויות אזרחי ישראל הערבים, עשויות לשאת אופי דומה, אך בעוצמה גבוהה יותר, לפעילויות שננקטו על ידיהם בעתות המשבר הקשות של תקופת ה'אינתיפאדה'. עוצמת התגובות תלויה במצב שיתפתח, והיא עלולה לכלול הפגנות אלימות, חסימת צירים, פגיעה במוסדות מסמלי שלטון כמו תחנות משטרה, סניפי בנק ודואר. תגובת ישראל לפעילות הפלסטינית [עלולה להביא] תגובת נגד פלסטינית, הסלמה והתרחבות רבתי של פעולות איבה ב'שטחים' ... [ואלו] עשויות להעצים את אופי המחאות/פעילויות של ערביי ישראל; וככל שירבו נפגעים פלסטינים, כן תגבר עוצמת התנגדות ערביי ישראל, וזאת תוך סחיפת יותר ויותר מתונים לביצוע הפרות סדר אלימות (שם, סעיף 193).

דוח ועדת אור מצביע על הפוטנציאל הגלום בהתקוממות אזרחית גם בתחומי הקו הירוק, הן כתוצאה מהתפתחויות בשטחים, הן כתוצאה מתסיסה בתוך הקו הירוק, או משילוב של שניהם. לכן אין להוציא מכלל חשבון כי גם לחימה עתידית של צה"ל בחזית אחת או יותר ב'זמנית יכולה להיות זרז לאירועים כאלה. איסוף מודיעין שיוביל לסיכול תסיסה והידרדרותה האפשרית לפעילות אלימה הוא באחריות שב"כ, כאשר בפועל על המשטרה מוטל לבצע את הפעולות הנדרשות, בין היתר על פי התרעות שמעביר שב"כ.

אפשר לנתח את אירועי האינתיפאדה השנייה באמצעות מרכיבי תפיסת הביטחון. מדוח הוועדה ניתן ללמוד כי לשב"כ הייתה התרעה על תסיסה אפשרית בקרב ערביי ישראל. משתמע כי ההרתעה לא פעלה, ולמרות ההתרעה שהייתה, מערכת הביטחון לא נערכה כפי שהשתמע מהמודיעין שעמד לרשותה. פעילות שב"כ כמשטרת ישראל לאחר פרוץ המהומות התמקדה בהתגוננות ובהרגעת הרוחות, אך הם התקשו בכך מאחר שכפי שמציינת ועדת אור, המשטרה נתפסה בלתי מוכנה

לתאם ולנהל תחת קורת גג אחת את כל הגופים והיחידות העוסקים בסייבר הגנתי בצה"ל, בשב"כ ובמגזר האזרחי. בנושא סיכול פעילות סייבר נגד ישראל – למרות שלא מתפרסם מידע משמעותי על האיומים ופעילות הסיכול (אייכנר, 2017), ניתן להתרשם כי הנושא תופס מקום חשוב בפעילות הסיכול של שב"כ ומערכת הביטחון. פרטים על פעילות שב"כ בתחום זה מופיעים באתר האינטרנט שלו (אתר שב"כ). מן הנתונים המוכרים לא עולות ראיות בולטות לגבי השפעה שלילית של פעילות שב"כ בתחום הסייבר על הדמוקרטיה בישראל, אך נושא זה הוא מחוץ לתחום העניין המרכזי של מאמר זה, וראוי למחקר עצמאי.

מקרה בוחן – השתתפות ערביי ישראל באינתיפאדה השנייה

כדי להמחיש את אחד התרחישים האפשריים של זליגת התקוממות ביהודה ושומרון אל תוך ישראל ויצירת איום ביטחוני פנימי, שיכול להתעצם אם במקביל תותקף ישראל על ידי אויב חיצוני, בחרתי לבחון את השתתפות ערביי ישראל באינתיפאדה השנייה. ההתרעה על אירוע אפשרי כזה או דומה לו צריכה לבוא משב"כ, ולגרום להיערכות משטרתית ואולי אף צבאית מבעוד מועד. במקרה זה לא הייתה התרעה.

האינתיפאדה השנייה (שהחלה בספטמבר 2000) פרצה ביהודה ושומרון ובעזה לאחר עלייתו של ראש האופוזיציה אריאל שרון להר הבית. זו הייתה התקוממות אזרחית משמעותית של ערביי ישראל ברחבי הארץ, שנמשכה כשבוע ימים והייתה הפתעה אסטרטגית לממשלה, שהתקשתה מאוד בהנמכת הלהבות ובהחזרת השקט על כנו.

ועדת אור, או בשמה המלא 'ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000' הוקמה לשם בירור אירועי אוקטובר 2000: גל מחאות והפגנות של ערביי ישראל שנעשו לשם הזדהות עם ערביי יהודה ושומרון לאחר פרוץ האינתיפאדה השנייה. דוח הוועדה מאפשר לנו הצצה לתוך אחד מתרחישי האיום האפשריים. הוועדה ציינה בדוח שהגישה כי המהומות שהתרחשו במגזר הערבי שבתחומי המדינה בתחילת אוקטובר 2000 היו חסרות תקדים, חריגות ויוצאות דופן. במהלך האירועים נהרגו 13 אזרחים ערבים ואזרח יהודי אחד (ועדת אור, 2003).

במקרה זה היו התרעות לגבי המצב הנפיץ בקרב ערביי ישראל כחצי שנה לפני פרוץ המהומות, אך למרות זאת לא נמנעה עלייתו של ראש האופוזיציה אריאל שרון להר הבית, מה שהצית את האינתיפאדה השנייה,

והאלימות הייתה גבוהה לפחות בחלק מהאזורים בארץ, בעיקר בצפון.

בתקופות רגיעה ערביי ישראל בדרך כלל אינם מעורבים בפעילות טרור, אף כי בשנים האחרונות היו מספר מקרים חמורים כגון הפיגוע שבוצע על ידי מפגע מערערה ברחוב דיזנגוף בתל-אביב (ינואר 2016), הפיגוע בהר הבית שבוצע על ידי שני מפגעים מאום אל-פחם (יולי 2017) והפיגוע בתחנה המרכזית בבאר שבע שביצע תושב חורה שבנגב (אוקטובר 2015). מקרה הבוחן המתואר עוסק במקרה קיצון שאפשרי בתרחישים מסוימים כגון התפרצויות ביהודה ושומרון, גם בעתיד.

תיחום פעילות מודיעין המסכל בישראל, שלא היה מוסדר עד 2002, נקבע באופן רשמי בחוק השב"כ. כפי שמצוין בחוק, הוא מקיף תחומים רבים המשויכים כולם למסגרת הרחבה של ביטחון המדינה, כולל מניעת דליפת סודות, אבטחת אישים, אבטחת מידע ומקומות (מתקנים) וסיווג ביטחוני, מעבר לנושאים ה"קלאסיים" של ארגוני ממ"ס: סיכול טרור, חתרנות וריגול.

מודיעין מסכל ותפיסת הביטחון הלאומי

תיחום פעילות מודיעין המסכל בישראל, שלא היה מוסדר עד 2002, נקבע באופן רשמי בחוק השב"כ. כפי שמצוין בחוק, הוא מקיף תחומים רבים המשויכים כולם למסגרת הרחבה של ביטחון המדינה, כולל מניעת דליפת סודות, אבטחת אישים, אבטחת מידע ומקומות (מתקנים) וסיווג ביטחוני, מעבר לנושאים ה"קלאסיים" של ארגוני ממ"ס: סיכול טרור, חתרנות וריגול. אולם מעבר לחוק זה אין התייחסות לממשקים עם גופים רלוונטיים אחרים כגון משטרת ישראל וצה"ל. לא נמצא פרסום רשמי העוסק בנושא זה שעניינו יישום לקחים המשתמעים מדוח ועדת אור. גם במאמר 'קווים מנחים לתפיסת ביטחון לישראל' שפורסם לאחרונה (איזנקוט וסיבוני, 2019) לא מופיעה התייחסות לביטחון פנים ולאיומים הפנימיים הנשקפים, וגם לא למענה המחייב שילוב וסנכרון מאמצים בין צה"ל, משטרת ישראל ושב"כ, לצד הגדרת תחומי אחריות, תפקידים וממשקים בין שלושת הגופים הללו. דוח ועדת אור, שהוא דוח מכונן, לא הפך לנקודת מוצא ובסיס להתייחסות המתחייבת למקומו של המודיעין המסכל בתפיסת הביטחון הלאומי, ובמידה רבה זו הזדמנות שהוחמצה.

גם בישראל, כמו במדינות מערביות אחרות, עולים לדיון ציבורי נושאים שעניינם האיזון בין דרישות הביטחון לדמוקרטיה, כגון זכויות הפרט וחופש הביטוי. כבר בשנת 1989 קבע שופט בית המשפט העליון יצחק זמיר כי

"כאשר נוצרת התנגשות חזיתית בין הביטחון הלאומי לבין זכות מזכויות האדם ואין דרך ליישב ביניהן, גובר הביטחון הלאומי" (זמיר, 1989). זמיר ממשיך ואומר: "אולם בפועל רק לעיתים רחוקות נוצרת התנגשות שכזאת. בדרך כלל אפשר למצוא דרך ביניים. על פי רוב אין צורך להקריב את זכויות האדם למען ביטחון המדינה. ניתן לאזן ביניהם מבלי לפגוע כלל בביטחון המדינה" (שם).

המתח בין הביטחון הלאומי לבין זכויות האדם קיים ונדון לעיתים קרובות בבתי המשפט ובדיונים ציבוריים, בדרך כלל בהקשר של פעולות לסיכול טרור וחתרנות מדינית. בין הנושאים הנדונים (גיל, תובל, לוי, 2010): מעצרים מנהליים, זכויות נחקרים, הריסת בתים, שימוש באמצעים פיזיים בחקירות, סיכולים ממוקדים, גירוש, הוצאת פעילות פוליטית אל מחוץ לחוק ועוד – כולם נושאים שבהם מעורב שב"כ באופן פעיל מכיוון שהם נמצאים בתחומים אחריותו – סיכול טרור וחתרנות שבהם הוא פועל יחד עם מערכת הביטחון וגורמי הפרקליטות ובתי המשפט.

בישראל לא עלתה לדיון השאלה כיצד צריך שב"כ להשתלב בתפיסת הביטחון הלאומי, בהתייחס לאיומי ביטחון הפנים. שב"כ צריך להיות משולב בתפיסת הביטחון של המדינה במיוחד לאור הגדרת תחומי אחריותו בחוק השב"כ. הסיבה העיקרית לכך היא שתפיסת הביטחון בישראל ממוקדת בנושאי האיומים הצבאיים החיצוניים, והמודיעין המשולב בה הוא זה התומך בפעילות הצבאית לצורכי הרתעה, התרעה, הכרעה והתגוננות. סיבה אפשרית נוספת היא הערכה כי האיום הביטחוני הפנימי אינו מהווה גורם סיכון משמעותי, וזאת על בסיס הניסיון הביטחוני בעבר. כאשר מדינת ישראל הייתה עסוקה במלחמות עם אויביה, בחזית הביטחונית הפנימית נשמר השקט.

סיבה אפשרית נוספת היא ההערכה כי שב"כ פועל ביעילות וממוקד בסיכול טרור וחתרנות בקרב ערביי השטחים וישראל, וכן מול ארגוני מודיעין זרים ומתקפות סייבר, ולכן יכולותיו וכוחו ההרתעה שלו יספיקו גם במקרים חריגים, כפי שצוין לעיל. יצוין כי כאשר פרצה האינתיפאדה הראשונה (1987) היה חשש מזליגת התסיסה לתוך הקו הירוק אך הדבר לא קרה, לאחר שנעשו פעולות כדי להבהיר להנהגת ערביי ישראל כי התגובה הישראלית תהיה בלתי מתפשרת. לעומת זאת, באינתיפאדה השנייה (אוקטובר 2000) זלגו המהומות מהשטחים לתוך הקו הירוק, כפי שכבר הוזכר בהקשר לוועדת אור.

עם הקמת המדינה הוגדר המיעוט הערבי כשווה זכויות. למרות זאת נקטה ישראל במשך שנים ארוכות

במצב הנתון כיום לא ברור איך בעיתות חירום בחזית הצבאית ייראה המענה לאיום הביטחוני הפנימי, ואיזו היערכות מוקדמת יש לעשות כדי שתהיה אפקטיבית. אפשרי שתרשיש האיום הכפול יקבל מענה מתאים בתהליכי ההיערכות לשעת חירום, אם יהיה חלק מתפיסת הביטחון הלאומי של ישראל.

משמעות ההצעה לשילוב רשמי של המודיעין המסכל בתפיסת הביטחון כחלק מ"הרגל הרביעית" של תפיסת הביטחון היא לשייך אותה לפרק ההתגוננות. דהיינו, כאשר מעריכים את האיומים יש להתייחס בהרחבה גם לאיומים הביטחוניים הפנימיים, במיוחד בעיתות שלפני עימותים אלימים, במהלך עימותים ואף בעת מלחמות. המצב יכול להיות מטריד במיוחד כאשר ישראל יכולה למצוא את עצמה במצב של עימות צבאי חיצוני וחוסר שקט פנימי באותה עת.

סיכום

במאמר זה נסקרו עיקרי תפיסת הביטחון של ישראל תוך התמקדות בהיבטים חשובים של פעילות המודיעין המסכל בישראל, לצד סקירה קצרה על הנעשה בתחום זה בעולם, מכיוון שדיסציפלינה ביטחונית זו אינה מוכרת דיה. המאמר סוקר את התפתחות שב"כ לאורך השנים ונותן דגש מיוחד לחקיקת חוק השב"כ, המעניק לפעילותו את החותם הרשמי, שלאמיתו של דבר נתן תוקף משפטי לפעילויות שהיו מקובלות במשך שנים רבות קודם לכן. הדיון בפרק המודיעין המסכל ותפיסת הביטחון מעלה את הפער הקיים בין המציאות שבה המודיעין המסכל משולב באופן מעשי בביטחון הפנים בנושאים שבאחריותו, בעוד שמבחינה קונספטואלית הוא אינו "מוכר רשמית" כחלק או נדבך בתפיסת הביטחון.

בארצות הברית יש התייחסות מפורשת ורשמית לתפקיד המודיעין המסכל. זו מופיעה במסמכי המדיניות הרשמיים בנושא ביטחון הפנים ובמסמך רשמי החתום על ידי נשיא ארצות הברית, שעניינו תפיסת הביטחון הלאומית: National Security Strategy (NSS, 2017). ביטחון פנים ותפקידי המודיעין המסכל מוצאים ביטוי מפורט יותר במסמך: National Intelligence Strategy (NIS, 2019) החתום על ידי ראש קהילת המודיעין האמריקאית. זו יכולה להיות דוגמה שניתן ליישמה בישראל, בהתאמות הנדרשות.

עולה השאלה מדוע המודיעין המסכל אינו משולב בצורה רשמית בתפיסת הביטחון של ישראל, למרות חשיבותו הרבה לביטחון המדינה ולמרות ההערכה הגבוהה שפעילות הסיכול של שב"כ זוכה לה. בשאלה זו ביקשתי להתמקד במאמר זה.

מדיניות של ממשל צבאי עקב חשש ביטחוני, שהתברר בדיעבד כמוגזם.

מאז 1967 נעשה מצבה הביטחוני של ישראל מורכב יותר. מדינת ישראל שולטת על אוכלוסייה פלסטינית גדולה ועוינת ביהודה בשומרון. גם בתוך הקו הירוק קיימת אוכלוסייה ערבית שלעיתים קרובות מזדהה עם הפלסטינים בשטחים, ובתוכה נמצאים אנשים המהווים סיכון ביטחוני. השאלה אם המיעוט הערבי מהווה סיכון ביטחוני, שגלויות אליה רגישות פוליטית וחברתית והיא חלק מהדיון לגבי היחס למיעוט הערבי במדינת ישראל כמדינה דמוקרטית, באה לידי ביטוי רשמי בשנים האחרונות גם בפסקי דין של בתי המשפט בישראל. כך למשל בפסק דין של בית המשפט העליון שעוסק בהסדר אי-אכיפת חוק שירות ביטחון על המיעוט הערבי, שבו קיבל בית המשפט את טיעון מערכת הביטחון כי אחד הטעמים העומדים בבסיס ההסדר הם: "טעם ביטחוני... ובשל כך, ובהיעדר הסדר שלום כולל, בני המיעוט הערבי מהווים סיכון ביטחוני אשר סביר להניח כי יימשך גם בעתיד" (אורגד, 2006).

אולם בפסק דין אחר של בית המשפט העליון בנושא הפליית ערבים בשדה התעופה קבע בית המשפט כי "אי אפשר לתייג אוכלוסייה שלמה כמהווה סיכון ביטחוני" (בג"צ 4797/07).

משמעות ההצעה לשילוב רשמי של המודיעין המסכל בתפיסת הביטחון כחלק מ"הרגל הרביעית" של תפיסת הביטחון היא לשייך אותה לפרק ההתגוננות. דהיינו, כאשר מעריכים את האיומים יש להתייחס בהרחבה גם לאיומים הביטחוניים הפנימיים, במיוחד בעיתות שלפני עימותים אלימים, במהלך עימותים ואף בעת מלחמות. המצב יכול להיות מטריד במיוחד כאשר ישראל יכולה למצוא את עצמה במצב של עימות צבאי חיצוני וחוסר שקט פנימי באותה עת. זהו תרחיש שלא היה בעבר, והשאלה היא אם מערכת הביטחון ערוכה מבחינה תפיסתית ואופרטיבית למצב כזה. אפשר לחשוב על מרכיב נוסף, חמישי, לתפיסת הביטחון הלאומי, והוא ביטחון הפנים שיתואם על ידי צה"ל, ובו שב"כ יהיה אחראי על המודיעין ואילו משטרת ישראל תהיה אחראית על שמירת הסדר הציבורי, ובמידת הצורך ישותפו גם כוחות של צה"ל, בעיקר מקרב המילואים. אין המדובר במענה לאיום טילים על העורף אלא במענה לביטחון הפנים.

יש לשקול כיצד נותנים מענה לתרחיש איום כפול: האיום הביטחוני החיצוני והפנימי בו-זמנית מחייב היערכות מוקדמת, כולל הקצאת כוחות מיוחדים של צה"ל והמשטרה לטיפול באיומים הפנימיים, והכנתם לפעולה במצב זה כדי למנוע את התפתחות תרחיש כפול.

- ארן, ג' (2014). להיות לוחם חופש להיות טרוריסט. מוסף הארץ, 4 ביולי, עמ' 59-61.
- בריוסף, א' (2005). המשבר בתפיסת הביטחון הישראלית. מערכות 401, עמ' 10.
- דקל, א', ועיניב, ע' (2017). תפיסת ביטחון לאומי מעודכנת לישראל. תל אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי. פברואר.
- מיכאל, ק', קורנבלוט א' (2019). האקדמיזציה של המודיעין: סקירה השוואתית של לימודי המודיעין במערב. תל אביב: סייבר, מודיעין וביטחון, המכון למחקרי ביטחון לאומי, כרך 3, גיליון 1.
- סנדון, א' (2019). האמת. תל אביב: ידיעות אחרונות שוקר, פ' (2019). התערבות זרה בבחירות בעולם: מאפיינים, מגמות ולקחים לישראל. מבט על, המכון למחקרי ביטחון לאומי, גיליון 1173, 10 ביוני.
- שר, ג' (2012). השב"כ אינו מעל לחוק. גלובס. 13 במרס. נלקח מתוך <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000732875&fid=3071&fromsend2friend=1>
- Bailey, T., Del Miglio, A., & Richter, W. (2014). The rising strategic risks of cyberattacks. *McKinsey Quarterly*, May. Retrieved from: http://www.mckinsey.com/insights/business_technology/the_rising_strategic_risks_of_cyberattacks
- Counterintelligence Enhancement Act of 2002 (50 USC 401). Retrieved from https://www.dni.gov/files/NCSC/documents/Regulations/CI_Enhancement_Act_of_2002.pdf
- Duvenage, P. (2013). Counterintelligence. in Pruncun, Hank (ed.), *Intelligence and Private Investigation: Developing Sophisticated Methods for Conducting Inquiries*. Springfield, IL: Charles C Thomas Publisher Ltd.
- Ehrman, J. (2009). Toward a Theory of Counterintelligence: What Are We Talking About When We Talk About Counterintelligence? *Studies in Intelligence*, Vol. 53, No. 2.
- FBI, What we investigate: Counterintelligence. Retrieved from <https://www.fbi.gov/investigate/counterintelligence>
- Glaser, B. & Strauss, A. (1999). *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, New Brunswick: Aldine Transaction.
- Godson, R. (1981). *Intelligence Requirements for the 1980s: CounterIntelligence*. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers
- Greenwald, G. (2013). NSA collecting phone records of millions of Verizon customers daily, *The Guardian*, June 6. Retrieved from <https://www.theguardian.com/us-news/the-nsa-files>
- Harris, S. (2014). The Obama administration is drawing a line between Stealing the secrets of companies and nations. *Foreign Policy*, May 25.
- Holzman, M. (2008). *James Jesus Angleton, the CIA, and the Craft of Counterintelligence*. Amherst: University of Massachusetts Press.
- Olson, J. (2019). *To Catch A Spy: The Art of Counterintelligence*. Washington DC: Georgetown University Press. pp. 39-70

- מערך הסייבר הלאומי, אודות המערך, אתר מערך הסייבר הלאומי, https://www.gov.il/he/departments/israel_national_cyber_directorate
- מרגלית, ל' (2018). השב"כ: מגן מפני חתרנות או חותר תחת הדמוקרטיה? המכון הישראלי לדמוקרטיה. אוגוסט. נלקח מתוך <https://www.idi.org.il/blogs/security-clearance/shabak-democracy/24394>
- מרידור, ד', אלדדי, ר' (2018). תפיסת הביטחון של ישראל: דו"ח הוועדה לגיבוש תפיסת הביטחון (ועדת מרידור) ובחינתו בחלוף עשור. מזכר 182, תל אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי. נזרי, ר' (2007). פנייתכם בעניין פעילות השב"כ ביחס לגורמים באוכלוסיה הערבית. ירושלים: לשכת היועץ המשפטי לממשלה. 20 במאי. נלקח מתוך <https://law.acri.org.il/pdf/shabakresponse.pdf>
- סופר, א' (1985). גאוגרפיה וביטחון לאומי. בתוך: צ' עופר, וא' קובר, (עורכים), איכות וכמות: דילמות בבניין הכוח הצבאי (132-330). תל אביב: הוצאת מערכות.
- עופר, צ' וקובר, א' (1987). מודיעין וביטחון לאומי. תל אביב: הוצאת מערכות.
- עמית, מ' (1987). קהיליית המודיעין בישראל. בתוך: צ' עופר, וא' קובר, (עורכים), מודיעין וביטחון לאומי (123-131). תל אביב: מערכות. פס"ד ירדור נגד יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השישית, 1965. נלקח מתוך <http://nakbafiles.org/wp-content/uploads/2016/06/yardur-1-65.pdf>
- רז, א' (2020). הנספח הסודי מגלה: כך חתרה המדינה לנשל ערבים מאדמותיהם. מוסף הארץ, 24 בינואר. <https://www.haaretz.co.il/magazine/the-edge/premium-1.8435588>
- שב"כ, אגף הטכנולוגיה והסייבר, נלקח מתוך <https://www.shabak.gov.il/cybertechnology/Pages/cyber.aspx>
- שיפטון, ד' (2011). פלסטינים בישראל: מאבקו של המיעוט הערבי במדינה היהודית. תל אביב: כנרת זמורה ביתן שרף.
- שלח, ע' (2015). האומץ לנצח – מדיניות ביטחון לישראל. תל אביב: ידיעות אחרונות. עמ' 79-114.
- שפיגל, י' (2017). ימי עמוס: ראש השב"כ השלישי עמוס מנור. תל אביב: הוצאת מודן ומשרד הביטחון, עמ' 98.
- Ynet (2019). ראש השב"כ התריע מפני התערבות של מדינה זרה בבחירות. 8 בינואר, נלקח מתוך <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5443404,00.html>

- Bar-Joseph, U. (2000). Towards a paradigm shift in Israel's national security conception. *Israel Affairs*, Vol. 6 Issue 3-4.
- Barnea, A. (2017). Counterintelligence: stepson of the intelligence discipline. *Israel Affairs*, 23:4, 715-726.
- National Security Strategy, (2017). <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>
- National Intelligence Strategy (2019). https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/National_Intelligence_Strategy_2019.pdf

לקריאה נוספת

- אבן, ש', סימן טוב, ד' (2015). הערכת המודיעין ברמה הלאומית. עדכן אסטרטגי. תל אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי. כרך 18, גיליון 1.
- אורגד, ל' (2007). המיעוט הערבי בישראל וחובת שירות ביטחון. המשפט, י"א, עמ' 381.

- Van Cleave, M. (2013). What is Counterintelligence? *Intelligencer: Journal of U.S. Intelligence Studies*, Fall/Winter.
- Varouhakis, M. (2011). An Institutional-Level Theoretical Approach for Counterintelligence. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, Vol. 24, No. 3.

הערה

1 הגדרה למודיעין מסכל: "מידע הנאסף ופעולות הנעשות כדי לזהות, להטעות, להפיק תועלת, לשבש או להגן נגד ריגול ופעולות מודיעין אחרות, חבלה או רציחות הנעשים למען כוחות זרים, ארגונים ובודדים או מטעמים, או ארגוני טרור בינלאומיים או פעולות טרור". Director of National Intelligence, National Counterintelligence Strategy of the United States of America. 2016. Retrieved from: [ov/files/NCSC/documents/Regulations/National_CI_Strategy_2016.pdf](https://www.dni.gov/files/NCSC/documents/Regulations/National_CI_Strategy_2016.pdf)

- Pressthink, (2013). The Snowden effect, a definition. Retrieved from <http://pressthink.org/2013/07/the-snowden-effect-definition-and-examples/>
- Prunckun, H. (2019) *Counter-intelligence Theory and Practice*. Maryland: Rowman & Littlefield, Lanham.
- Samoocha, S. Part of the Problem and Part of the Solution: National Security and the Arab Minority, in: A Yaniv, (ed.), *National Security and Democracy in Israel* (Boulder: Lynne Rienner, 1993. pp. 81-103.
- Security Service Act. 1989. Retrieved from <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/5/contents>
- Shulsky, A., & Schmitt, G. (2002). *Silent Warfare: Understanding the World of Intelligence*. Dulles, Virginia, Potomac Books Inc. 99-128.
- The 9/11 Inquiry Commission Report, 2004. Retrieved from <https://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf>.



קרדיט

המערכה על התודעה: מיתוס מול מציאות

מיכאל מילשטיין

השיח בנושא "המערכה על התודעה" מתרחב מאוד בעשורים האחרונים, ומלווה בקידום מאמץ מעשי רב מצד ממשלים ברחבי העולם. ואולם, בלהט העיסוק בנושא לא מוקדשת תשומת לב מספקת לבעיות יסוד המאפיינות את המושג, ובראשן: היעדר הגדרה מוסכמת, הכללת מגוון רחב של תופעות במסגרת אותו מושג, וכן תחקור מוגבל יחסית של תוצאות המאמץ, ללא אבחנה בין רכיבים שמתבררים כבעלי השפעה נמוכה (בראשם היומרה לשנות תפיסות יסוד של קהלים רחבים) לכאלה שעוצמתם רבה (במיוחד החתרנות התודעתית בעידן "הפייק ניוז"). מטרת המאמר היא להשכין סדר בשיח המתנהל בישראל על אודות "המערכה על התודעה", תוך העלאת המלצות לגבי הרכיבים שנדרש להשקיע מאמץ בקידומם, לעומת כאלה שכדאי לזנוח.

מילות מפתח: תודעה, המערכה על התודעה, חתרנות תודעתית, מודיעין.

בגורמים לא־מדינתיים העומדים במוקד של חלק ניכר מהמערכות הניטשות בעשורים האחרונים ברחבי העולם. ואולם, בלהט העיסוק האינטנסיבי בנושא המערכה על התודעה, נדמה כי לא מוקדשת תשומת לב מספקת לבעיות יסוד ולפערים המאפיינים אותו. ראשית, ניכר כי העיסוק הרחב בסוגיה מלווה בבדיקה ובתחקור מוגבלים יחסית לגבי מידת השפעתם המעשית של מאמצי התודעה ולגבי עמידתם ביעדים שהם נועדו לקדם. שנית, קיימת כאוטיות מסוימת סביב השיח בנושא. אין הגדרה מוסכמת ושיטתית למושג, דבר שמביא להכללת ערב

השיח בנושא המערכה על התודעה זכה לתנופה בעשורים האחרונים, והוא מלווה במאמץ מעשי רב אשר מקודם בידי ממשלים וגורמי ביטחון ברחבי העולם, במיוחד במדינות המערב. המאמץ הגובר מבוסס על הנחת יסוד — נכונה בבסיסה — שלפיה המערכה על התודעה היא רכיב חיוני בתפיסת הביטחון הלאומי בעת הנוכחית: הן בהיבט של התמודדות עם האיומים הניצבים בפני המדינות המודרניות, הן בהקשר של המהלכים המקודמים נגד גורמים יריבים: החל ממדינות אויב, עבור דרך חברות וקהלים מעברו השני של הגבול, וכלה

הבינלאומית. הממצאים והמסקנות המופקות מהניתוח רלוונטיים אפוא בעיקר לישראל, אולם יש להם משמעות וחיוניות גם עבור גורמים אחרים העוסקים בסוגיה, במיוחד במדינות המערב.

ההגדרה הרווחת לגבי המערכה על התודעה היא מכלול פעולות וכלים אשר באמצעותם חותרים גורמים השותפים למסגרת מערכתית כלשהי להשפיע על התודעה של קהלי יעד מסוימים, או למנוע השפעה עליה. תכליתה של המערכה על התודעה היא לגרום לקהלי יעד לאמץ תפיסת מציאות הרצויה למפעיל המאמץ, כך שיוכל לקדם ביתר קלות יעדים אסטרטגיים או אופרטיביים חיוניים עבורו. המערכה מקודמת באמצעות מכלול שיטות – גלויות וחשאיות. חלק מהמערכה נועד לקדם יעדים נקודתיים בטווח הזמן המידי, בעוד חלקה האחר מגלם יומרות שאפתניות לשינוי צורת חשיבה קולקטיבית. בהקשר זה קיימת הבחנה בין מערכת תודעה שלילית, קרי מניעת התפתחות של מצבי תודעה לא רצויים, לבין מערכה חיובית, המגולמת בניסיון לייצר תודעה רצויה. (ברור כי ההבחנה בין "חיובי" ל"שלילי" ננקטת בהתאם לזהותו של הגורם המקדם אותה, כאשר מה שמוגדר על ידי צד אחד כחיובי הוא איום מבחינת הצד השני) (ישראלי ואראל, 2019; וכן אייזן, 2004, המתייחסת למסמך של צבא ארצות הברית שבו הוגדרה מערכת התודעה [Perception Management] כ"מכלול מהלכים שתכליתם להעביר מידע מסוים לקהלי יעד זרים [או למנוע אותו מהם] כדי להשפיע על הרגשות, על הכוונות ועל הרצונות שלהם, להשפיע על הערכת המצב, על הגדרת היעדים ועל ההתנהגות של מערכות מודיעין ושל מנהיגים בכל הדרגים, באופן המשרת את היוזם"). בינתיים מתפתח בשנים האחרונות יעד חדש בדמות שאיפה לנטוע בלבול עמוק בתפיסה הקולקטיבית של היריב, דבר שימנע ממנו לקרוא בצורה מדויקת את המציאות. הרכיב הזה, כפי שיתואר בהמשך, עומד במוקד המושג המערכה על התודעה כיום.

כאמור, עיון מעמיק בפרסומים הרבים – בישראל ובעולם – בנושא המערכה על התודעה מעלה מספר בעיות יסוד. נראה כי ריבוי הפנים והחמקמקות המאפיינים משחר ההיסטוריה את המושג 'תודעה' זולגים גם למושג 'המערכה על התודעה', ומחייבים בחינה נוקבת לגבי תוכנו ולגבי מידת השפעתו, לצד הצבעה על פערים או על חוסר עדכניות הניכרים בו. בהקשר זה בולט הצורך להבחין בין רכיבים ותיקים הנכללים ב"סל" מערכת התודעה, ואשר חלק ניכר מהם לא לוה בהצלחות מרשימות, לבין רכיבים חדשים ושונים, אשר להם השפעה גוברת.

רב של תופעות תחת מסגרת הגג הרחבה של המערכה על התודעה. הלכה למעשה המושג עבר שינוי מהותי, והדרך שבה הוא הוגדר במשך עשרות שנים אינה זהה במהותה ובמאפייניה הבסיסיים לתיאורו בשנים האחרונות. שלישית, המושג 'המערכה על התודעה' מתאפיין במידה לא מבוטלת של האדרה. כך, אלה שמנתחים את הנושא מותירים לפרקים את המהלכים המעשיים, הצבאיים בעיקר, בשוליים, וממקמים במוקד העימותים סוגיות כגון תפיסת מציאות ועולם דימויים.

ההגדרה הרווחת לגבי המערכה על התודעה היא מכלול פעולות וכלים אשר באמצעותם חותרים גורמים השותפים למסגרת מערכתית כלשהי להשפיע על התודעה של קהלי יעד מסוימים, או למנוע השפעה עליה. תכליתה של המערכה על התודעה היא לגרום לקהלי יעד לאמץ תפיסת מציאות הרצויה למפעיל המאמץ, כך שיוכל לקדם ביתר קלות יעדים אסטרטגיים או אופרטיביים חיוניים עבורו.

תכליתו של מאמר זה אינה להמעיט בערכה של המערכה על התודעה, נהפוך הוא. מדובר ברכיב רב־משמעות בעידן המודרני, אשר לו השפעה הן על הכוחות הלוחמים, אך גם (ואולי בעיקר) על הממשלים ועל הציבורים. יעדו של החיבור הוא לנסות להשכין סדר בממד המתודולוגי שעליו מבוסס השיח על אודות המערכה על התודעה, לצד הארה ביקורתית של בעיות יסוד המלוות את הנושא, ובראשן כאמור היעדר המשגה ברורה ומוסכמת, חוסר תחקור שיטתי לגבי מידת האפקטיביות ואי־ניתוח של השינוי העמוק שחל בנושא בעשורים האחרונים.

נראה כי ריבוי הפנים והחמקמקות המאפיינים משחר ההיסטוריה את המושג 'תודעה' זולגים גם למושג 'המערכה על התודעה', ומחייבים בחינה נוקבת לגבי תוכנו ולגבי מידת השפעתו, לצד הצבעה על פערים או על חוסר עדכניות הניכרים בו. בהקשר זה בולט הצורך להבחין בין רכיבים ותיקים הנכללים ב"סל" מערכת התודעה, ואשר חלק ניכר מהם לא לוה בהצלחות מרשימות, לבין רכיבים חדשים ושונים, אשר להם השפעה גוברת.

המאמר ממוקד ברובו הגדול בשיח ובעיסוק הישראליים באשר למערכה על התודעה, ומבוסס על התייחסות לכתיבה, להכרזות ולמהלכים מעשיים של גורמי ביטחון וקברניטים מדיניים בנושא. זאת, לצד התייחסויות וניתוח דוגמאות ממקרים שונים במערכת

באשר לאיומים או למהלכים הממחישים את המערכה על התודעה, קל וחומר הצגה של הצלחות מובהקות המשקפות את השפעתה. מתוך סקירה של עשרות חיבורים שנושאם מערכת התודעה ניכר כי רוב השיח המחקרי כיום ממוקד במאמצים של "החתרנות התודעתית", או במהלכי הסברה ותודעה (תופעה הנתפסת כאיום קונקרטי ואסטרטגי בעולם המערבי, לרבות בישראל), ורק חלק קטן יחסית מהמחקרים דן בהשפעה על תודעת היריב – תחום שגילם הבטחה גדולה לפני עשורים אחדים אולם מתברר כאמור כמקור לאכזבות. בהקשר זה יצינו כאמור עימותים שניהלו מדינות מערביות נגד חברות וגורמים שאינם מערביים. אחד הבולטים שבהם היה הניסיון האמריקאי לשינוי תרבותי עמוק במזרח התיכון, שבו הוחל לאחר פיגועי ה-11 ספטמבר 2001 ("מערכה על הלבבות והמוחות"), ואשר בא לידי ביטוי בולט במערכות שבמסגרתן נכבשו עיראק ואפגניסטן. המטרה האמריקאית הצרה הייתה הפלת גורמים עוינים ונטרול יכולותיהם הצבאיות, אולם היעד הרחב יותר היה שינוי עמוק במרחב הפוליטי והציבורי באותן המדינות, באופן שאמור היה להופך למדינות לאום דמוקרטיות יציבות. המאמץ הזה התקשה לגשר על פני בעיות יסוד במרחב החברתי שלא הובנו די הצורך על ידי האמריקאים, ובראשם העוינות הציבורית הבסיסית של הקהלים בעולם המוסלמי כלפי ארצות הברית, וכן עומק הזהויות והשנאות בין עדות ודתות וחוזקן של הזהויות החברתיות התת-לאומיות, אשר הקשו על היכולת לבצע שינוי תודעתי לעבר היעדים שאותם סימן הממשל האמריקאי.

חדשנות – בהיבטים מסוימים בלבד: כפי שהעירו חוקרים רבים בשנים האחרונות, העיסוק במערכה על התודעה אינו חדש, אלא מהווה גילום עדכני להבנה ולמאמצים אשר מתקיימים מזה אלפי שנים, ובעידן המודרני זכו לרוב לכינוי צנוע יותר בשם לוחמה פסיכולוגית ("ל"פ") ולוחמת מודיעין ("ל"מ"). ואולם, בעוד שבעבר המהלכים היו ממוקדים ברובם בהונאת היריב, בעיקר במישור הצבאי (האסטרטגי או הטקטי), הרי כיום המערכה על התודעה מלווה בשאיפה יומרנית לשינוי עמוק בתפיסת המציאות ובדפוסי החשיבה של "האחר", תוך רצון עז להשפיע על קהלים רחבים. העיסוק האינטנסיבי הנוכחי בנושא התודעה נובע ממספר שינויים שחלו במציאות המודרנית, ובראשם: מהפכת המידע ובמוקדה התפתחות השיח הרשתי והתמורות הטכנולוגיות (שבהן נטוע האיום העולה של "חתרנות תודעתית"); הדומיננטיות של העימותים הא-סימטריים בעידן המודרני (החל ממלחמת וייטנאם, עבור דרך המערכה הסובייטית באפגניסטן וכלה במערכות

במסגרת הניתוח הזה בולטות מספר בעיות: אקלקטיות: ההמשגה של המערכה על התודעה אינה מתאפיינת באחידות ובבהירות. מניתוח מחקרים שונים עולה תמונה של מקבץ שבו כלולות מספר תופעות, אשר ביניהן קיים אומנם מכנה משותף, אולם הוא לא פעם כללי מאוד. בהקשר זה נמנים בדרך כלל ארבעה מאמצים מרכזיים: הראשון – חתרנות תודעתית, רכיב הנתפס כ"חדש" ורב-השפעה, ומהווה בעיני החברות והממשלים הדמוקרטיים כיום איום מרכזי בדמות השפעה על השיח הציבורי באמצעות כמה כלים: מרחב הרשתות החברתיות שמייצרות "יוראליות" מהירה בכל הנוגע להעברת מידע ותפיסות; השפעה על מערכות בחירות (למשל באמצעות שיבוש של מערכות הצבעה ביום הבחירות, או של ספירת הקולות); תופעת ה"פייק ניוז"; וכן מהלכים בתחום לוחמת הסייבר (להרחבה בנושא זה ראו: סימן טוב, סיבובי ואראל, 2017); המאמץ השני – ניסיון השפעה על תודעת הצד היריב, בפרט על תפיסת המציאות שלו ועל עולם האמונות והערכים של ציבורים רחבים שבקרבם הוא פועל (אחד הרכיבים ה"ותיקים" שבהם מעלה סימן שאלה כבד, במיוחד בכל הקשור למערכות בין גורמים מערביים, לרבות ישראל, לבין כוחות וחברות מחוץ להן, במיוחד במזרח התיכון); השלישי – מהלכי "ל"פ (לוחמה פסיכולוגית) ולו"מ (לוחמת מודיעין), קרי פעולות הונאה "מסורתיות" שנלוות בדרך כלל למהלכים אופרטיביים; והמאמץ הרביעי – מהלכי הסברה ודיפלומטיה (להרחבה ראו: וקסמן וכהן, 2019). המאמצים השונים מקודמים באמצעות שיטות פעולה שונות, מדד ההצלחה שלהם שונה, ומי שמקדם אותם חייב להיות בעל מיומנויות שונות: מומחי תקשורת, רשתות וסייבר בהקשר של "חתרנות תודעתית", חוקרי תרבות ושפה בהיבט של מאמץ לשינוי תודעתי, ואנשי מבצעים, הסברה ודיפלומטיה בשאר התחומים. נוסף על כך, ניכר שוני בין קהלי היעד של המאמצים השונים: רובם מכוונים לתודעת "האחר" ותכליתם הבסיסית היא להשפיע על דרך חשיבתו והתנהגותו, בעוד מקצתם ממוקדים בחברה מבית (בניסיון לבסס בקרבה עולם דימויים באשר למערכה שמתרחשת), או אף כלפי גורמים חיצוניים שאינם מעורבים במערכה (בפרט הזירה הבינלאומית), ואשר לעמדותיה ולמהלכיה ביחס לעימות יש חשיבות רבה.

גודש תיאורטי: עיון במספר רב של מחקרים העוסקים בנושא המערכה על התודעה משקף במידה רבה "רוויה" בכל הקשור להמשגות ולניתוחים התיאורטיים (רובן מנותחות תוך "התכתבות" עם תורות מתחומי פסיכולוגיה ההמונים, הפילוסופיה ומחקר הרשתות), ומנגד – מיעוט יחסי של ניתוח דוגמאות קונקרטיות

במזרח התיכון ובזירה הבינלאומית, שנועדו להניע לחץ בינלאומי על טהראן, ועוד קודם לכן בהקשרי השחרת חמאס וחזבאללה בעיני הזירה הבינלאומית לצורך יצירת לגיטימציה לניהול מערכה צבאית נגדם, אשר לוו לרוב בעירוב בין המרחבים הצבאי והאזרחי.

בלבול בין הממד הקינטי לתודעתי: בחלק ניכר מהשיח המחקרי שדן במערכה על התודעה ניכר לא פעם עירוב בין מאמץ התודעה לבין המהלך האופרטיבי שננקט, אשר השפיע על דיוקנה של המציאות (ואגב כך, באופן טבעי גם על התנהגותם של בני האדם ועל הדרך שבה הם תופסים את המציאות). השינוי התודעתי נגזר לרוב מעוצמת המהלך הקינטי שננקט וממעגלי ההשפעה שהוא יוצר. ההפצצה האמריקאית על הירושמה, מבצע 'מוקד' שפתח את מלחמת ששת הימים בהשמדת חילות האוויר של מדינות ערב ומבצע 'חומת מגן' בשנת 2002 בגדה המערבית היו קודם כל מהלכים מעשיים ששינו מציאות, ורק כפועל יוצא הביאו לשינוי תודעה. בחלק ניכר מהמקרים, ללא המהלך הקינטי לא היה מתפתח שינוי תודעתי, ולמהלך הממוקד אך ורק בממד התודעתי, ללא מאמץ מעשי נלווה, יש כמעט תמיד השפעה מוגבלת. בחלק מהשיח המחקרי ניכרת השראה רבה של עימותים שהתנהלו עם גורמים מדינתיים למחצה דוגמת חזבאללה (מלחמת לבנון השנייה) או חמאס (שלוש המערכות שניהלה ישראל עם הארגון בעשור האחרון ברצועת עזה), אשר דבקים בתפיסת ההתנגדות – מוקאוומה (מילשטיין, 2010). אלה מנסים להקרין פרשנות מוחצנת שלפיה, למרות קורבנות רבים שספגו וחרף נחיתותם הבסיסית מול האויב (ישראל), הם ניצחו במערכות משום שהפגינו אורך רוח, מנעו יכולת הכרעה מהאויב ולפעמים אף "ירו את הירייה האחרונה". השיח שקידמו אותם הגורמים תרם לביסוס הטענה הרווחת שלפיה יש חשיבות רבה לתמונת הניצחון, ולא רק לאופן שבו המערכה מסתיימת בפועל. הדבר היווה לפרקים אימוץ פשטני של רטוריקת הצד השני, בלי לשים לב לסייגים ולרתיעה העמוקה המתפתחת בקרבם (בעיקר בשל המחיר הכבד ששילם הציבור במהלך המערכות, וחשש של חזבאללה ושל חמאס שהדבר יפגע בלגיטימציה שלהם מבית), לצד הבנתו של הפער שבין התעמולה שהוא מחצין לבין מצבו בפועל.

קשה להשתחרר מהרושם שהמערכה על התודעה (סימן טוב וקופרוסר, 2019) מהווה בעצם ביטוי נוסף למבוכה שמלווה ממשלים וצבאות מודרניים רבים במסגרת המערכות שאליהן הם נקלעו בעשורים האחרונים, במיוחד אלה שהתנהלו במזרח התיכון, בדרום-מזרח אסיה או במרכז אסיה. אלה עימותים

שמנהלת ישראל בעשורים האחרונים בזירות הפלסטינית והלבנונית), אשר דרכי התנהלותן וסיומן רוויות חוסר בהירות ומחייבות עיסוק בנרטיבים ובהסברה; וכן העלייה במשקלם של קהלים ושל חברות בעימותים המודרניים (הן במערב והן במוקדים מחוץ לו, שבהם מתנהלות מערכות שונות), מה שגם מעורר צורך בהשפעה על דרך החשיבה שלהם.

היעדר תחקור מעמיק: העיסוק המעשי בקידום המערכה על התודעה בעשורים האחרונים לוקה בתחקור מוגבל יחסית באשר למידת ההצלחה של המהלכים שקודמו, תוך הצגתם מול יעדים שהיו אמורים לממש ומול המשאבים שהושקעו בהם (בעיקר בהקשר של מהלכים שתכליתם הייתה שינוי תודעתי עמוק בקרב חברות, ונתקלו בחסמים תרבותיים שלמעשה הביאו לכישלון של רובם). בנושא החתרנות התודעתית ניכר תחקור נוקב ורציני יותר, בין היתר משום שמדובר באיום שעה חדש יחסית וקונקרטי מאוד מבחינת החברות המודרניות (במיוחד אלה הדמוקרטיות), ואשר נוגע בנדבכי היסוד של הקיום הממשלי, הפוליטי והציבורי בהן (בהקשר זה בולט במיוחד החשש במערב מהמאמץ הרוסי להשפיע על השיח הציבורי ועל מהלכי בחירות, וכן משיבושים עמוקים במרקם החיים – בשגרה ובחירום – בעקבות מאמצים בתחום הסייבר). לעומת זאת, התחקור מוגבל יותר במרחבים שבהם חוסר ההצלחה בולט יותר, ובראשם הניסיון להשפיע על התודעה הקולקטיבית הרחבה של הצד השני: החל, כאמור, מהמהלכים שקידמו האמריקאים במזרח התיכון לפני שני עשורים בניסיון לבסס שינוי תרבותי-תודעתי של עמי האזור, וכלה במאמציה של ישראל לשנות ולהנחיל תפיסות ותובנות בקהלי המרחב, במיוחד בזירות שבהן היא ניהלה מערכות צבאיות, ובראשן לבנון והזירה הפלסטינית (בהקשר זה בלטו מהלכים שנועדו "להשחיר" את ההנהגות המקומיות בעיני הקהלים שלהן, החל מחלוקת "עצי ריח" שאמורים היו להציג את חסן נסראללה באור נלעג בעיני הציבור הלבנוני, ועד "חשיפה" של פרטים מביכים לכאורה על אודות בכירי חמאס דוגמת יחיא סנוואר; לצד ניסיון להציג צדדים חיוביים בהתנהלות הישראלית, בדגש על סיוע שמוענק לאוכלוסייה האזרחית באותם מוקדים). המהלכים האלה נועדו בין היתר להמחיש לאויב את מחיר ההפסד של עימות, או לשפר את הדימוי הבסיסי והשלילי של מי שקידמו את מערכות התודעה (ארצות הברית וישראל במיוחד) בעיני הציבור ב"צד השני". למאמץ ההסברתי-דיפלומטי שהיה פחות יומרני וממוקד ביעדים קונקרטיים הייתה בהקשר זה הצלחה רבה יותר, היות שהוא כוון לסוגיות ממוקדות יותר דוגמת חשיפות בנושא הגרעין האיראני והמעורבות האיראנית בטרור

בעיתות חירות של עימותים צבאיים, על מנת לזרוע פחד ולשבש את מערכות השיח והעברות המסרים שבין ממשלים לבין הקהלים.

מנגד, כאמור, יש להכיר בכך שרוב המאמצים שקודמו עד היום בניסיון להביא לשינוי עמוק בתודעת הקהלים ב"צד האחר" נשאו פרי מוגבל למדי. הפצת סרטונים, ברכות חג או קריקטורות השמות ללעג את מנהיגי האויב אומנם זוכה לפופולריות רבה במישור העממי והבידורי, אך לרוב מתייחסים לכך כאל אנקדוטות או ידע נקודתי שלא היו מוכרים לאותן חברות. המאמץ הזה הביא עד היום לשינוי קל בלבד בתפיסת המצב של אותם קהלים, ונראה כי נחל כישלון חרוץ ביכולת לשנות את עולם הערכים והאמונות שלהם, בפרט בכל הקשור ליחס כלפי ישראל. בהקשר זה ניתן להסתמך על מכלול עדויות: החל מסקרי דעת קהל הנערכים בעולם הערבי, עבור דרך בדיקת היחס של התקשורת ושל השיח הציבורי והרשתי כלפי ישראל וכלה בבחינה של ההתנהלות המעשית של "הרחוב" בהקשר ליחס לישראל, שבה קל לזהות ביטויים לעיונות בסיסית (לא פעם בשונה מחלק מהממשלים, במיוחד במדינות המפרץ, אשר מקדמים בשנים האחרונות את הקשר עם ישראל, לרבות בפומבי).

החתרנות התודעתית היא ללא ספק נושא שיש למקד בו את עיקר המאמץ, בין היתר באמצעות פיתוח יכולות הגנה (ניטור ונטרול) והתקפה, וכן חינוך למודעות דיגיטלית. בהקשר זה בולט בעיקר הצורך להנחיל לציבור הרחב תובנות לגבי דרכי ההתמודדות עם תופעות של פייק ניוז ועם מהלכי הונאה שנועדו לטעת בלבול וחרדה המוניים

שני עשורים לאחר שקודמו השקעות אינטנסיביות בתחום התודעה בישראל, ובמוקדן הקמת גופים במערכת הביטחון ובמשרדי ממשלה שונים האמונים על קידום הנושא, נדרשת ישראל לתחקיר מעמיק, ישר ונטול התבשמות עצמית לגבי מידת ההצלחה בהקשר הזה. הקמת ערוצי רדיו וטלוויזיה המופנים לעולם הערבי (מהלך שהחל כבר בשנות ה-50, עם הקמת רדיו קול ישראל בערבית ופרסום עיתונים ממסדיים בערבית, ולאחר מכן מצא ביטוי בשידור פינות יעודיות בערבית במסגרת הטלוויזיה הישראלית, ובהקמת רדיו קול ישראל בפרסית) לא הניבה – עד כמה שניתן לבדוק את הדבר בעולם הערבי – שינוי תודעתי בסיסי בהקשר של היחס כלפי ישראל ותפיסתה הבסיסית (זאת בהסתמך על המדדים שצינו קודם לכן, אשר ברור מלכתחילה כי אינם שיטתיים ומדויקים לחלוטין, אולם הם מעניקים המחשה

נטולי זוהר ופאר, יש קושי להציג במסגרתם ניצחונות והכרעות בהתמודדות עם האויב, ובעצם קיים חוסר יכולת להגדיר מיהו אותו אויב. הדבר אף נעשה מורכב יותר נוכח העירוב שבין המרחב החברתי והצבאי של הגורם שנגדו פועלים הצבאות והממשלים המערביים, אשר יוצר דילמות מוסריות וערכיות, בפרט בקרב הקהלים המערביים. המציאות המתסכלת הביאה ליצירת אוסף מונחים שמפרשים עבור מקבלי ההחלטות, הצבאות והקהלים המערביים את המערכות המתנהלות, תוך הסבר לגבי השוני ביניהן לבין מלחמות העבר, המגבלות המגולמות בהן, אך גם ההישגים שניתן לחלץ מהם.

בחינה ביקורתית של המחקר ושל העיסוק המקיפים בנושא המערכה על התודעה מעידה כי הנושא כולו מצוי בעיצומו של שינוי, ולמעשה במעבר דרמטי בין תפיסות "ישנות" שיש אולי לזנוח, ל"חדשות" שבהן יש להתמקד. נדרש להכיר בשוני בין הרכיבים השונים של אותה מערכה, ובכך שיש כאלה שכשלו ואולי אף איבדו רלוונטיות, ובראשם המאמץ לשינוי תודעתי בקרב היריב (שעדיין מקודם במרץ רב על ידי גורמים שונים במערב, לרבות ישראל). מנגד ישנם רכיבים המצויים בנסיקה ואשר חייבים לעמוד במוקדה של תפיסה אסטרטגית עדכנית בנושא המערכה על התודעה, ובראשם כאמור המאמץ להשפיע על השיח הציבורי (בעיקר באמצעות המרחב הרשתי) ולשבש מערכות בחירות.

בניגוד למסקנות של מחקרים רבים, אשר בהם נקבע כי על מדינות המערב להגביר את המאמץ הכולל בתחום המערכה על התודעה (מעבר לכמויות האדירות של המשאבים החומריים שמושקעים בנושא במערב), נכון דווקא לקבוע אילו מתוך רכיבי הסל הרחב שלה ניתנים לסיווג כאיומים מוחשיים, כיעדים הניתנים למימוש או כמאמצים אנכרוניסטיים שאין טעם להמשיך לטפחם. כל זאת, עוד לפני שפונים להקמה של גופים נוספים האמונים על ריכוז או על קידום המערכה על התודעה, ואשר מלווים בפועל ביצירה של עוד בירוקרטיה ותהליכי עבודה מסורבלים.

החתרנות התודעתית היא ללא ספק נושא שיש למקד בו את עיקר המאמץ (רוזנר וסימן טוב, 2018), בין היתר באמצעות פיתוח יכולות הגנה (ניטור ונטרול) והתקפה, וכן חינוך למודעות דיגיטלית. בהקשר זה בולט בעיקר הצורך להנחיל לציבור הרחב תובנות לגבי דרכי ההתמודדות עם תופעות של פייק ניוז ועם מהלכי הונאה שנועדו לטעת בלבול וחרדה המוניים (ברון ורויטמן, 2019). הדבר בא לידי ביטוי בולט בעשור האחרון במהלכים שקידמה רוסיה מול יריבותיה במזרח אירופה ובראשן אוקראינה, וכן במערב, ובמיוחד ארצות הברית. סביר להניח כי המאמץ הזה יגבר בעתיד ויתרחב בעיקר

צריכה לכלול יותר מאפיינים הגנתיים שתכליתם למנוע פגיעה ב"בטן הרכה" של הדמוקרטיה, ופחות מאמצים "אקטיביים" שיעדם שינוי תפיסת המציאות ועולם הערכים של הצד השני, אשר כאמור הוכיחו עצמם כבעלי יעילות מוגבלת (למעט מהלכים ממוקדים יותר שמהותם הונאה, המלווים מהלכים צבאיים טקטיים או אסטרטגיים).

נוסף על כך נדרש להפגין זהירות במסגרת הניסיון להשפיע על התודעה בצד השני, שעלול להוליד תוצאה הפוכה. דוגמה לכך ניתן למצוא בדברי העידוד שנשאו גורמים בישראל כלפי המחאה בלבנון, שבה נקודות המחלוקת אינן בין תומכי ישראל למתנגדיה, ואשר תמיכה ישראלית באחד הצדדים רק עלולה לגרום לפגיעה בדימויו הציבורי. בהקשר אחר, מומלץ להימנע מבלבול בין הצלחה ביצירת תפיסת מחיר הפסד כבד בקרב האויב, אשר גורם להתרתתו מפני נקיטת מהלכים אופרטיביים (ומושג בדרך כלל לאחר מערכות צבאיות כבדות, כפי שניכר אצל חזבאללה או חמאס בשני העשורים האחרונים), לבין "שינוי תודעתי" – יעד המוכוון גם לחברה שבה פועל האויב, ואשר מגלם אמונה ביכולת להביא לתמורה עמוקה באופן שבו נתפסת ישראל ובניסוח ערכי ועקרונות הקיום הבסיסיים של "האחר".

וכמו תמיד, העמקת ההיכרות של העוסקים במלאכת המערכה על התודעה, ובראשם אנשי המודיעין, עם עולמו התרבותי, שפתו וההיסטוריה של מושא המחקר (שמצטמצמת בפועל בעשורים האחרונים) (להרחבה ראו: מיכאל ודוסטרי, 2017) צפויה להוות תמיד מפתח מרכזי שעשוי לאפשר מהלכים יעילים יותר, ולא פחות חשוב – ריאליים בכל הנוגע ליעדים שניתן להשיג ולאלה שלא (להרחבה ראו: מילשטיין, 2017). מוחות חריפים ככל שיהיו, אשר יעסקו במערכה על התודעה, אך ללא הבנת הקודים התרבותיים ובקיאיות בשפתו של הצד השני, יתקשו כנראה לאתר נקודות תורפה מדויקות שבהן נדרש להתמקד, או להגות מהלכים שיהיו בעלי השפעה אמיתית. בהקשר זה כבר העיר שמעון שמיר, חוקר המזרח התיכון והדיפלומט הוותיק, כי "ידיעת הלשון מאפשרת קליטת תכנים והכרת ניואנסים שאין כמעט דרך להעבירם בתרגום. היא פותחת צוהר אל עולם הערכים והעמדות, המאויים והתקוות של החברה השכנה בצורה שאין לה תחליף" (שמיר, 1985, עמ' 8), ומרטין פיטרסן, לשעבר בכיר ב־CIA, קבע כי מבחינת איש המודיעין אין תחליף להיכרות עם שפתו ועם תרבותו של מושא מחקרו (Petersen, 2003).

טובה לגבי משקלם של הזרמים המרכזיים במרחב הערבי). גם המהלכים המקודמים בשנים האחרונות, ובראשם הפעלת אתרי אינטרנט על ידי גופים רשמיים בערבית (למשל תיאום פעולות הממשלה בשטחים, יחידת דובר צה"ל ומשרד החוץ), מעוררים תגובות חיוביות נקודתיות בלבד (בליווי נאצות רבות), אולם לא נראה כי הביאו – לפחות עד היום – לשינוי עמוק בדרך שבה נתפסת ישראל בעיני החברות באזור, אשר מעצביה המרכזיים הם כלי התקשורת במדינות השונות, המסגרות החברתיות, מוסדות החינוך והממסד הדתי (כל עוד לא יחול שינוי עמוק ורחב במוקדים האלה, סביר להניח כי לא יתהווה שינוי של ממש בתודעה הבסיסית של בני המרחב).

המערכה על התודעה שישראל נדרשת לאמץ צריכה לכלול יותר מאפיינים הגנתיים שתכליתם למנוע פגיעה ב"בטן הרכה" של הדמוקרטיה, ופחות מאמצים "אקטיביים" שיעדם שינוי תפיסת המציאות ועולם הערכים של הצד השני, אשר כאמור הוכיחו עצמם כבעלי יעילות מוגבלת.

הפעלת ערוצי השיח הרשתיים בשנים האחרונות אינה חסרת תוחלת: הם מצליחים להציג בפני אותם קהלים מידע אלטרנטיבי בסוגיות שונות (לרבות מהלכה של ישראל), אשר לא מועבר להם ממקורות אחרים, ואשר נתפס בעיני אותם קהלים כאמין יחסית. עם זאת, כאמור, המאמץ הישראלי לא מניב שינוי יסודי של תפיסת ישראל בקרב הציבורים במרחב. לפרקים ישנה בישראל השתבחות ב"צריבה בתודעה" או "הכרעה תודעתית" של הצד השני (בעיקר בהקשר של המערכת הפלסטינית), או "סדיקת האמון הציבורי" במנהיגיו (כפי שנטען למשל לגבי חסן נסראללה מזכ"ל חזבאללה), אולם נראה כי השפעתם בפועל מוגבלת הרבה יותר. אם וכאשר מתפתחים מחאה וביקורת פנימיים נגד אותם הכוחות, הם נובעים מתהליכים פנימיים (כמו למשל המצב הכלכלי בלבנון או השחיתות השלטונית בעיראק בשנה האחרונה), ולא כפרי של מאמץ התודעה הישראלי. לסיכום, נראה כי כאשר ישראל מנתחת את מהלכיה בתחום המערכה על התודעה, עליה למקד את מאמציה בהגנה מפני מאמצי חתרנות ברוח הפייק ניוז, ולצמצם את ההשקעה וכן את מידת הציפייה (וגם את תיאור ההצלחות) בכל הקשור לשינוי דרכי החשיבה (בדגש על חברות וקהלים). אין לבטל את המאמץ הזה, שכן יש לו חשיבות שעשויה להתרחב לאורך זמן, אולם נדרש גם להכיר בהשפעתו האמיתית בפועל. במילים אחרות, המערכה על התודעה שישראל נדרשת לאמץ

על התודעה: היבטים אסטרטגיים ומודיעיניים, תל-אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי בשיתוף המרכז למורשת המודיעין, 2019, עמ' 25-38.

מיכאל, ק' מיכאל ודוסטרי, ע' (2017). התכסית האנושית ומודיעין תרבותי במבחן המלחמות העכשוויות. **סייבר, מודיעין וביטחון**, כרך 1, גיליון 2, יוני 2017, עמ' 51-76.

מילשטיין, מ' (2010). **מוקאוומה: עלייתו של אתגר ההתנגדות והשפעתו על תפיסת הביטחון של ישראל**, תל-אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי, 2010.

מילשטיין, מ' (2017). "לא תשתנה...השתנה, תשתנה": היעלמות הבנות העומק אודות מושאי המחקר מעולמם של גופי המודיעין והשפעת התופעה על יכולותיהם ועל הרלוונטיות שלהם. **מודיעין הלכה למעשה**, גיליון 2 (אוגוסט 2017), עמ' 59-67.

סימן טוב, ד' וקופרוסר י' (עורכים), (2019). **המערכה על התודעה: היבטים אסטרטגיים ומודיעיניים**, תל-אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי בשיתוף המרכז למורשת המודיעין, 2019.

סימן טוב, ד', סיבוני, ג' ואראל, ג' (2017). איומים קיברנטיים על תהליכים דמוקרטיים. **סייבר, מודיעין וביטחון**, כרך 1, גיליון 3 (דצמבר 2017), עמ' 59-69.

רוזנר, י' וסימן טוב, ד' (2018). חתרנות תודעתית: התערבות רוסית בבחירות לנשיאות בארצות הברית כאיום חדש על המערב. **מבט על**, גיליון 1031, תל-אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי, 8 במרץ 2018.

שמיר, ש' (1985). **לימוד הערבים ולימוד עצמנו. בתוך: להכיר עמים קרובים: כיצד מתמודדים בישראל עם לימוד הערבים ותרבותם – סדרת דיונים** (ירושלים: מוסד ון ליר בשיתוף עם החברה המזרחית הישראלית, תשמ"ה/1985), עמ' 8.

Martin Petersen, Martin (2003). The challenge for the political analyst. *Political Analysis*, Vol. 47, No. 1, p. 51-56.

תודותיי לאלוף במיל' גרשון הכהן, לתא"ל במיל' יורם חמו, לתא"ל במיל' איתי ברון ולעמוס הראל על הערותיהם הנבונות, אשר סייעו לי בליטוש הטיעונים במאמר.

אל"מ (מיל') ד"ר מיכאל מילשטיין הוא ראש הפורום ללימודים פלסטיניים במרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון באוניברסיטת תל אביב ורכז התוכנית למאבק בפשיעה ובאלימות בחברה הערבית בישראל ובמכון למחקרי ביטחון לאומי. ד"ר מילשטיין שימש בעבר כיועץ לעניינים פלסטיניים למתאם פעולות הממשלה בשטחים וכראש הזירה הפלסטינית באגף המודיעין. פרסם שלושה ספרים ועשרות מאמרים שמוקדם הנושא הפלסטיני והמגמות האסטרטגיות במזרח התיכון.

מקורות

אייזן, מ' (2004). המאבק על התודעה במלחמה הפוסט מודרנית: רקע והמשגה. בתוך: ח' גולן וש' שי (עורכים), **העימות המוגבל**, תל-אביב: מערכות, 2004, עמ' 347-376.

ברון, א' ורויטמן, מ' (2019). **ביטחון לאומי בעידן של פוסט-אמת ופייק ניוז**, תל-אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי, 2019.

וקסמן, ח' וכהן, ד' (2019). מעבר לרשת: דיפלומטיה, תודעה וההשפעה. בתוך: י' קופרוסר וד' סימן טוב (עורכים), **המערכה על התודעה: היבטים אסטרטגיים ומודיעיניים**, תל-אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי בשיתוף המרכז למורשת המודיעין, 2019, עמ' 213-205.

ישראל, צ' ואראל, ג' (2019). תודעה והמערכה על התודעה: נקודת מבט תיאורטית. בתוך: י' קופרוסר וד' סימן טוב (עורכים), **המערכה**



קרדיט

הדיאלוג הישראלי-אמריקאי בראשיתה של מלחמת לבנון הראשונה – רקע, מהלכים ולקחים

זכי שלום

שבועות ספורים לאחר פרוץ מלחמת לבנון הראשונה (יוני 1982), פוגש ראש הממשלה מנחם בגין את נשיא ארצות הברית רונלד רייגן. מטבע הדברים, הפגישה מתמקדת בסוגיית המלחמה. על רקע תמונות קשות המרצדות על מסכי הטלוויזיה בארצות הברית ומחאות רבות בזירה הבינלאומית, מחויב הנשיא להביע את ביקורתו על הפעולה הישראלית בלבנון ועל תוצאותיה הקשות. עם זאת, אופי הביקורת מתון וטומן בחובו מסר ברור שלממשל יש עניין לדלג מעבר למחלוקות הקיימות, כדי להגיע להבנות אסטרטגיות שישרתו את האינטרסים האסטרטגיים של שתי המדינות. מאמציו האינטנסיביים של ראש הממשלה בגין לשכנע את הממשל בצדקת המלחמה ממקדים את מרבית הדיון בסוגיית המלחמה, ומסיטים במידה רבה את הדעת מן הצורך לנצל מפגש חשוב זה כדי לממש את האינטרס העליון של שני הצדדים – להעצים את שיתוף הפעולה האסטרטגי בין שתי המדינות. התנהלות שני המנהיגים במפגשים ביניהם טומנת בחובה לקחים חשובים גם לימינו אלה, והם נסקרים בהרחבה במסגרת מאמר זה.

מילות מפתח: יחסי ישראל-ארצות הברית, מנחם בגין, רונלד רייגן, אלכסנדר הייג, בנימין נתניהו, מלחמת לבנון, ביטחון לאומי

מבוא

שבועות ספורים לאחר שפרצה מלחמת לבנון הראשונה, הגיע ראש הממשלה מנחם בגין לארצות הברית לפגישה עם הנשיא רייגן. הפגישה נקבעה קודם לפרוץ המלחמה. התמונות הקשות של המלחמה ריצדו על מסכי הטלוויזיה בארצות הברית ויצרו, מטבע הדברים, אווירה קשה כלפי פעילותה הצבאית של ישראל בלבנון. לזכותו של ראש הממשלה צריך לומר שהוא התריע בפני הנשיא על העיתוי הבעייתי של הפגישה, על רקע המתיחות הקשה בצפון. הדיאלוג המורכב שהתנהל בין ישראל וארצות הברית בתקופה שקדמה לפרוץ המלחמה ובמהלך המלחמה, לרבות המפגשים בין בגין ורייגן, נחשף במסמכי ארכיון מגוונים בישראל ובארצות הברית. תיעוד זה מספק נקודות מבט מעניינות ורבות חשיבות באשר לאופי המיוחד של היחסים בין שתי המדינות ומאפשר, להערכתנו, להפיק לקחים רבי חשיבות גם לימינו אלה.

היציאה למלחמה והדיאלוג עם הממשל האמריקאי

ב־3 ביוני 1982 התנקשו פלסטינים חברי ארגונו של אבו נדאל בשגריר ישראל בבריטניה, שלמה ארגוב. השגריר נפצע קשה מאוד. למחרת שיגר הנשיא רייגן איגרת אל ראש הממשלה בגין ובה גינה בלשון קשה את הפגיעה חסרת המצפון ומוגת הלב (cowardly and unconscionable) (רייגן, 1982ב). גם מזכיר המדינה אלכסנדר הייג מיהר לשגר לבגין מכתב גינוי על הפעולה הנפשעת נגד השגריר. הוא הגדיר אותה כ"פעולה פלילית" (criminal act). עם זאת, הוא הביע את תקוותו כי הפעולה לא תוביל את ישראל לסטות מן המאמצים המשותפים לה ולארצות הברית לבניית עולם של שלום. ברור שיש כאן רמז מפורש לישראל להימנע מצעדי תגובה צבאיים (הייג, 1982).

ישראל לא נענתה לפניות אלה. למרות העובדה שלאורך גבול לבנון נשמר שקט יחסי בחודשים שקדמו למלחמת לבנון, ולמרות העובדה שהפיגוע בשגריר בוצע על ידי ארגון אופוזיציוני לאש"ף, החליטה הממשלה לממש את תוכניות התקיפה בלבנון, שהחלו להתגבש זמן רב קודם לכן. למחרת קיבלה הממשלה החלטה לתקוף 11 יעדי מחבלים בלבנון – שניים מהם בביירות (אחד מאלה היה מחסן תחמושת שהוסתר מתחת למושב של אצטדיון ספורט), שאר ההפצצות היו בדרום לבנון. בגין העריך שהמחבלים יגיבו, קרוב לוודאי, בתקיפה מסיבית של יישובי הצפון, ובמקרה כזה תצטרך ישראל לדון בקבלת החלטה על יציאה למערכה כוללת בלבנון.

ואכן, כצפוי אש"ף הגיב בירי מסיבי של קטיושות לעבר יישובי צפון הארץ (נאור ולמפרום, תשע"ד). בדברי ההסבר לתוכנית התקיפה הבהירו בגין ושרון כי "הפעולה תהיה עד לקו של כארבעים קילומטרים מישראל, וכי היא אינה מתוכננת נגד סוריה. זה"ל לא יתקוף את הצבא הסורי החונה בלבנון, רק ישיב אש אם יתקיפו הסורים תחילה" (שם, עמ' 559). במהלך הדיון הבהיר ראש הממשלה כי תקופת זמן זו היא שעת כושר למימוש תוכנית המתקפה בלבנון, ואל לה לישראל להחמיץ אותה – "לא נשיא ארצות הברית ולא מזכיר המדינה הייג", אמר בגין, "פנו אלינו שנבליג. מדינות המערב עסוקות במלחמת פוקלנד בין בריטניה לארגנטינה ואילו איראן ועיראק נלחמות זו בזו" (שם, עמ' 559).

בישיבת הממשלה ב־5 ביוני 1982 מסר ראש הממשלה לשרים כי קיבל מכתב מהנשיא רייגן ובו בקשה שישראל לא תנקוט פעולות שיחמירו את המצב במזרח התיכון. בגין הבהיר שישראל לא תוכל לקבל בקשה זו של הנשיא בנסיבות שנוצרו. הוא ציין שוב שהיעד של הפעולה הוא 40 קילומטרים בלבד, וכי ברגע שהכוחות יממשו צעד זה, ישראל תפסיק את האש. הממשלה אישרה את הצעותיו של בגין. זמן קצר לאחר מכן יצאה ישראל למלחמת לבנון הראשונה, או בשמה המקורי 'מלחמת שלום הגליל'.

בישיבת הממשלה ב־5 ביוני 1982 מסר ראש הממשלה לשרים כי קיבל מכתב מהנשיא רייגן ובו בקשה שישראל לא תנקוט פעולות שיחמירו את המצב במזרח התיכון. בגין הבהיר שישראל לא תוכל לקבל בקשה זו של הנשיא בנסיבות שנוצרו. הוא ציין שוב שהיעד של הפעולה הוא 40 קילומטרים בלבד, וכי ברגע שהכוחות יממשו צעד זה, ישראל תפסיק את האש. הממשלה אישרה את הצעותיו של בגין (שם). זמן קצר לאחר מכן יצאה ישראל למלחמת לבנון הראשונה, או בשמה המקורי 'מלחמת שלום הגליל'. (Kennedy & Brunetta, 2010). ב־6 ביוני 1982 שיגר הנשיא רייגן איגרת נוספת אל ראש הממשלה בגין. על רקע המתיחות הגואה וההערכה הכמעט ודאית של עימות כולל הקרב והולך בין ישראל לאש"ף בלבנון, מנסה הנשיא במאמץ אחרון למנוע התפתחות חמורה זו. הנשיא מבהיר לבגין כי ארצות הברית פועלת יחד עם מדינות אחרות באירופה ובמזרח התיכון למנוע הידרדרות במצב. על רקע זה הוא מבקש מראש הממשלה כי ישקול ברצינות רבה הימנעות מצעדים צבאיים שיחמירו את המתיחות. מטרתנו המשותפת, קובע הנשיא, היא להביא את האזור

לרגיעה וליציבות. הנשיא מסיים את מכתבו בתפילה שהאלימות שהתפתחה בימים האחרונים בלבנון לא תתגבר (רייגן, 1982).

תוך זמן קצר מעביר בגין את תשובתו לנשיא רייגן. התשובה מצביעה בעליל על רצונו של בגין ליצור לגיטימציה למהלך צבאי מרחיק לכת בלבנון. בגין פותח בתיאור מצבו הקשה של השגריר ארגוב. מאז ההתנקשות, מדגיש בגין, ניצבו יישובי הגליל תחת הפגזות והפצצות קשות מצד אש"ף, שמטרתן היא להרוג יהודים ללא הבחנה. שום מדינה בעולם לא הייתה סובלת מצב כזה ללא תגובה. כהוכחה לדבריו מציין בגין את העובדה שבריטניה מנהלת באותה שעה מערכה על איי פוקלנד, המרוחקים אלפי קילומטרים ממדינת האם. ממשלת ישראל נחושה בדעתה לשים קץ למצב בלתי נסבל זה. צה"ל קיבל הנחיה לדחוק את הטרוריסטים למרחק של 40 קילומטרים מהגבול. אין לנו תביעה לשטח מאדמת לבנון. אנו רוצים בהסכם שלום עם ממשלת לבנון. בגין מסיים את איגרתו בהבעת תקווה שהנשיא יפגין הבנה למניעיה של ישראל במערכה הכבדה, שהחלה שלא באשמתה של ישראל (בגין, 1982).

עם תחילת המבצע העבירה ישראל מסר לסוריה דרך הממשל האמריקאי, שלפיו אם סוריה תימנע מפעולה נגד כוחות צה"ל, ישראל לא תפעל נגדה. בפגישתו עם השליח האמריקאי פיליפ חביב ב־8 ביוני 1982 ביקש ממנו בגין כי יעביר לנשיא סוריה חאפז אל-אסד את המסר הבא: "א. איננו רוצים במלחמה עם הצבא שלך. ב. תן הוראה לצבא שלך לא לפגוע בחיילנו. אם חיילנו לא ייפגעו, הם לא יפגעו בצבא שלך. ג. החזר את הצבא שלך ממערב למזרח ומדרום לצפון לנקודת המוצא שבה עמד הצבא לפני תחילת המערכה. הורה למחבלים לסגת 25 קילומטרים צפונה" (נאור ולמפרום, תשע"ד, עמ' 562).

ב־9 ביוני 1982 שיגר הנשיא רייגן איגרת אל בגין, שבה ניתן ביטוי למשבר האמון ההולך ומתפתח בין שתי המדינות. הנשיא הביע דאגה נוכח ההתקדמות של צה"ל למרכז לבנון ומן העימותים המתגברים עם הצבא הסורי. כבר בשלב זה הביע הנשיא ביקורת על כך שישראל חרגה "הרבה מעבר" (substantially beyond) לקו ה־40 קילומטרים, שאותו ציין ראש הממשלה באיגרת שלו לנשיא רייגן ב־6 ביוני 1982. רייגן לא הסתפק בכך וניסה להבהיר לבגין כי המלחמה יוצרת סיכון ליציבות המערכת הבינלאומית כולה, ומציבה איום גם על ביטחונה של ארצות הברית: "היתרונות הטקטיים הנובעים מחריגה זו", קבע הנשיא, "אינם שקולים כנגד הסיכון של הסתבכות במלחמה עם סוריה ואולי אף עם ברית המועצות". רייגן ציין כי קיבל איגרת ממנהיג

ברית המועצות ליאוניד ברז'נייב, המזהירה את ארצות הברית מפני התפתחות "מצב מסוכן באורח קיצוני" (extremely dangerous situation) בשל הפעילות הישראלית בלבנון. רייגן הזהיר כי סירוב ישראלי לבקשה "יחמיר את הסיכון החמור בלאו הכי לשלום העולם, ולמתיחות הקיימת בלאו הכי ביחסי ישראל-ארצות הברית" (רייגן 1982; נאור ולמפרום, תשע"ד, עמ' 562). ואכן, במקביל הוציא משרד החוץ הסובייטי איגרת אזהרה חמורה לישראל עקב פעילותה בקרבת ביירות. ישראל נדרשה להפסיק את פעילותה הצבאית באזור. כל נזק שייגרם, הזהירה ברית המועצות, יהיה באחריות מדינת ישראל (משרד החוץ הסובייטי, 1982).

במכתב ששיגר שגריר ארצות הברית בישראל סמואל לואיס אל ראש הממשלה מנחם בגין, ניתן ביטוי לנחישותו של הממשל להתערב באורח פעיל כדי להביא לסיום העימות המלחמתי. השגריר הבהיר כי הממשל תובע מישראל כי תסכים להפסקת אש למחרת, ה־10 ביוני 1982 בשש בבוקר שעון לבנון. תביעה דומה הופנתה כמובן לנשיא אסד באמצעות השליח חביב, ובאורח עקיף גם לאש"ף. השגריר לואיס הבהיר כי הממשל דואג לשמירת האינטרסים הביטחוניים של ישראל, והוא נתן לכך ביטוי בין השאר בהטלת וטו על הצעות החלטה עיונות לישראל במועצת הביטחון. קביעה זו נשאה בחובה מסר של איום סמוי כלפי ישראל, אם לא תיענה לפניית הממשל. השגריר הדגיש כי הן הנשיא והן מזכיר המדינה מבקשים כי ראש הממשלה ייתן את תשובתו לפנייתם בהקדם האפשרי (לואיס, 1982). ניסוח המכתב החלטי אך חסר בו ממד של איום קונקרטי על ישראל, אם לא תיענה לתביעותיו. הממשל הבין, קרוב לוודאי, כי הסיכוי שישראל תסכים להפסקת אש בשלב כה מוקדם, ובטרם עלה בידה לממש אפילו מקצת מיעדיה, נמוך מאוד. לפיכך נימת המכתב אינה פסקנית ומאיימת באורח חד־משמעי. בגין הציע כי ישראל תודיע שהיא מסכימה ל"עיקרון של הפסקת אש" (concept of ceasefire). משמע, העיתוי וההבנות הכרוכות בהפסקת האש ילובנו בהמשך, מה שיאפשר לישראל להמשיך בלחימה במטרה להגיע למשא ומתן על הפסקת אש מתוך עמדת יתרון ברורה. כל זה, הדגיש בגין, בתנאי שאש"ף ירחיק את כוחותיו מעבר לארבעים קילומטרים מגבול ישראל. שר הביטחון אריאל שרון התנגד לקבלת דרישות הממשל. בסופו של דבר אישרה הממשלה את הנוסח שהציג בפניה ראש הממשלה.

במהלך הישיבה נודע כי מזכיר המדינה אלכסנדר הייג יגיע למחרת לארץ, ולפיכך הוחלט להמתין עם הפסקת האש עד הגעתו כדי לספק לו הישג דיפלומטי, ובמקביל להעניק לצה"ל יום פעולה נוסף. בדבריו

הגיעו לנוי יורק נודע לראש הממשלה מכלי התקשורת שהנשיא ביטל את הפגישה עימו. התברר כי ההודעה יצאה מפיו של אחד מעוזרי הנשיא, קרוב לוודאי שלא בתיאום מלא עם הנשיא. ייתכן מאוד שעוזרי הנשיא ביקשו להביע את מורת רוחו של הממשל מהתנהלות המערכה בלבנון, מתוך תקווה כי האירוע יעמיד את ראש הממשלה בעמדת מגננה לקראת השיחות עם הנשיא. בתגובה איים בגין כי יחזור לארץ לאלתר. מזכיר המדינה הייג הבין שתגובה כזו תוביל למשבר עמוק ביחסים בין ישראל וארצות הברית, שיפגע לא רק באינטרסים של ישראל אלא גם של ארצות הברית. בכל מקרה הייג העריך, קרוב לוודאי, שצעד כזה לא ירתיע את בגין בהקשר לפעילות נגד גורמי הטרור, וכי הממשל יוכל להגיע להישגים הרבה יותר משמעותיים באמצעות דיאלוג ישיר עם ישראל. על רקע זה מיהר הייג להתקשר לבגין והבהיר לו כי עניין הפגישה עם הנשיא הוסדר, לאחר שהייג רמז על אפשרות שיתפטר אם לא תתקבל עמדתו (נאור ולמפרום, תשע"ד).

השיחות שקיים בגין עם ראשי הממשל נותנות ביטוי ברור לחילוקי הדעות בין שתי המדינות סביב ההצדקה והתועלת שיש להפעלת הכוח הצבאי של ישראל כנגד מדינות ערביות. המחלוקות בין ישראל וארצות הברית סביב הפעלת הכוח הצבאי של ישראל החלו כבר בראשית שנות ה-50, כאשר ממשלת ישראל בראשות דוד בן-גוריון אימצה מדיניות של תגמול מול תופעת ההסתננות, שהיוותה איום מרכזי על ישראל באותה עת.

בגין הגיע לפגישה עם משנה סדורה ומגובשת בכל הנוגע למצבה הביטחוני של מדינת ישראל, ומה שמתחייב ממנו מנקודת ראותה של מדינת ישראל. צריך לזכור שהמערכה בלבנון התנהלה שנים ספורות בלבד לאחר חתימת הסכם השלום בין ישראל ומצרים. במשך שנים ארוכות טענה ישראל שלבנון תהיה המדינה השנייה שתחתום על הסכם שלום עם ישראל. הממשל האמריקאי קיווה, קרוב לוודאי, כי לאחר חתימת הסכם השלום עם מצרים תיאות ממשלת לבנון לחתום על הסכם שלום עם ישראל. ואולם האירועים בשטח, ובעיקר ההתקפות החוזרות ונשנות על ישראל מצד קבוצות טרור הפועלות בלבנון, העצימו את המתיחות והובילו בסופו של דבר למלחמה שבמהלכה פלשה ישראל ללבנון, וממילא נסתם הגולל על תקוות להסדר שלום בין שתי המדינות. השיחות שקיים בגין עם ראשי הממשל נותנות ביטוי ברור לחילוקי הדעות בין שתי המדינות סביב ההצדקה

בממשלה על חמשת ימי הלחימה הפליג בגין בשבחי הפעילות הצבאית עד אז: "זה באמת אחד המבצעים האדירים בתולדות ישראל סבא [...] זה מבצע שכל כולו הבטחת שלום אזרחים [...] זה לא כיבוש שטח אפילו לא הדיפת אויב אלא הבטחת שלום התושבים. זוהי שליחות הומאנית מאוד" (נאור ולמפרום, תשע"ד, עמ' 563). דברים אלה מצביעים בעליל על רמת האופוריה הגבוהה, ובמידה מסוימת גם על נתק מן המציאות, שבה הייתה ההנהגה נתונה באותו זמן, תוך התעלמות מדאיגה מן ההיבטים הקשים שהחלו להתבלט כבר בשלבים הראשונים של הלחימה.

גם בשבוע השני של המלחמה נשמע מנחם בגין נלהב מן המערכה ומהישגיה. דבריו מבטאים שוב פער מטריד בין המידע המצוי ברשותו לבין תמונת המצב בשטח. ואולם, כבר בשיבת הממשלה ב-15 ביוני 1982 נשמע בגין מפוכח יותר באשר להישגי המלחמה ולסיכוי לסיום קרוב שלה. בגין הבהיר ביותר מאשר רמז שהמלחמה עדיין לא הסתיימה: "בשטח", הוא אמר, "מצויים עדיין מחבלים. ישנן חוליות של מחבלים. עדיין יש ריכוזי נשק ותחמושת גדולים, שאנו הולכים ומגלים אותם מדי יום ביומו". אגב כך, כבר בשלב זה התנער בגין מן הדימוי שהשתרר, כאילו ישראל תפעל אך ורק בטווח של 40 קילומטרים מהגבול: "הדיבורים כאילו התחייבנו לחסל מחבלים רק בטווח ארבעים ק"מ אין להם כל יסוד. האם למחבלים אחרים, רוצחי נשים וילדים, יש חסינות מעבר לגבול ארבעים ק"מ?" (נאור ולמפרום, תשע"ד, עמ' 563).

ב-15 ביוני 1982 נקרא שגריר ישראל בארצות הברית, משה ארנס, לשיחה דחופה עם מזכיר המדינה אלכסנדר הייג. ברקע שררה תחושה כבדה של הממשל כי ישראל אינה מדווחת לו דיווחי אמת על המלחמה ופעילות צה"ל במסגרתה. הייג נסמך על דיווחיו של השליח פיליפ חביב כי ראה במו עינוי כניסה של חיילי צה"ל למערב ביירות. עם זאת, אפילו במסגרת "פגישת תוכחה" זו מבהיר המזכיר כי הממשל מעניק לישראל זמן "להשלים את המלאכה". על פי דיווחי השגריר, הייג הביע דעתו כי "יש לאפשר לצה"ל להשלים את מלאכתו, אבל אסור לנו ליצור כאן את הרושם שאנו מוליכים את הנשיא שולל". לאחר שביקש הבהרות מישראל דחה ארנס את טענת מזכיר המדינה בדבר כניסת כוחות צה"ל למערב ביירות (שם, עמ' 571).

שיחות בגין-רייג

שבועות ספורים לאחר שפרצה המלחמה נפגש ראש הממשלה בגין עם הנשיא רייג בבית הלבן ב-21 ביוני 1982. קדמה לפגישה דרמה דיפלומטית מביכה. עם

התוקפנות הסובייטית במזרח התיכון" (Reagan-Begin meeting, 1981).

ממילא ברור שמשטרים בעלי אוריינטציה פרו-מערבית ישאפו לבסס מציאות של רגיעה ביטחונית ופריחה כלכלית – יעדים שגם ישראל רוצה במימושם. הגשמת יעדים אלה תחייב את אותן מדינות לפעול לדיכוי ארגוני טרור המאיימים לא רק על ישראל, אלא גם על שלטוןן. כך, במבט מרחיק לכת תוכל מדינת ישראל, אליבא דארצות הברית, להשיג את יעדיה האמיתיים, גם אם בטווח המיידי היא תצטרך להבליג ולספוג מחיר כואב. אם היא תבצע נגדם פעילות צבאית בשעה זו היא אולי תשיג מטרות טקטיות לטווח קצר, אך היא תחליש בהכרח את המשטרים האלה, ויגרם לה נזק ארוך טווח במישור האסטרטגי.

הפעולה הישראלית בלבנון, כך טענו עוד ראשי הממשל, פועלת בכיוון הפוך לחלוטין. היא מחלישה את מעמדה של ארצות הברית במזרח התיכון. הנכס העיקרי שיש לממשל האמריקאי מול העולם הערבי נעוץ ביכולתו לשכנע את העולם הערבי שיש לו, ורק לו, את היכולת לרסן את ישראל ולחייב אותה להימנע מצעדים הפוגעים באינטרסים חיוניים של מדינות ערב. עתה, בעקבות הפעולה הצבאית של ישראל, יתברר למדינות ערב שיומרה זו של הממשל אין לה על מה להסתמך. ישראל פועלת בצורה בוטה בניגוד לאינטרסים ולעמדה של הממשל האמריקאי, וממילא גם נגד האינטרסים החיוניים שלה. וכך אמר הנשיא רייגן לראש הממשלה מנחם בגין כבר בדברי הפתיחה שלו: "הפעולות שלכם בלבנון פגעו באורח חמור ביחסים שלנו עם מדינות ערביות שאנו זקוקים מאוד לשתית הפעולה עימן, כדי לעמוד מול איומים חיצוניים ומול האסלאם הרדיקלי הנתמך על ידי ברית המועצות. כתוצאה מכך כוחם של הגורמים הרדיקליים באזור מתחזק" (Reagan-Begin meeting, 1982).

הממשל האמריקאי הדגיש שוב ושוב שהוא אינו מתעלם מאופיים הרצחני של ארגוני הטרור. הוא מודע היטב לעוצמת הטרור שהם מפעילים נגד מדינת ישראל ומכיר בזכותה להגן על עצמה מפניהם, כולל באמצעים צבאיים. ואולם, על ישראל להבין שהפעולות שלה הן אמצעי להשגת היעד המרכזי: הפיכת לבנון למדינה פרו-מערבית יציבה וחזקה. כאשר תושג מטרה זו, ברור שהמלחמה נגד ארגוני הטרור תהיה הרבה יותר קלה (שם). ממשלת ישראל בראשות מנחם בגין לא שעתה לעצות אלה. נראה היה להנהגה בישראל כי דברים אלה מבטאים משאלות לב שאינן ניתנות למימוש במציאות הקיימת במזרח התיכון.

והתועלת שיש להפעלת הכוח הצבאי של ישראל כנגד מדינות ערביות. המחלוקות בין ישראל וארצות הברית סביב הפעלת הכוח הצבאי של ישראל החלו כבר בראשית שנות ה-50, כאשר ממשלת ישראל בראשות דוד בן-גוריון אימצה מדיניות של תגמול מול תופעת ההסתננות, שהיוותה איום מרכזי על ישראל באותה עת. הממשל האמריקאי שלל באורח עקרוני את מדיניות התגמול. הוא תבע ממשל ישראל לראות בהסתננות תופעה בעלת אופי פלילי, ולטפל בה כפי שמטפלים באירועים פליליים שגורתיים בתוך ישראל. אם בכל זאת תבקש ישראל לעשות שימוש בכוחה הצבאי, כך טען הממשל האמריקאי, עליה לשים דגש על מערכות הגנה, ובכל מקרה תגובותיה חייבות להיות מידתיות ומאוזנות ביחס לפגיעה בה (שלום, 1996).

מנקודת ראותו של הממשל האמריקאי, המלחמה בלבנון נתנה ביטוי, אחד מני רבים, לנטייה הרווחת בממשלות ישראל לדורותיהן לראות את המציאות דרך "משקפיים צרים", שבהם המרכיב הביטחוני-צבאי דומיננטי. כל זאת בשעה שמדיניותה של ישראל, על פי תפיסת הממשל האמריקאי, חייבת להיות הרבה יותר כוללנית ולבטא ראייה אסטרטגית מקיפה ורחבה, שתשתלב בראייה האמריקאית המובילה שלפיה חשוב לדאוג להקמתם של משטרים ערביים פרו-מערביים, אשר יסייעו לדחיקת רגליה של ברית המועצות מן האזור ולביסוס מעמדה של ארצות הברית במזרח התיכון.

מנקודת ראותו של הממשל האמריקאי, המלחמה בלבנון נתנה ביטוי, אחד מני רבים, לנטייה הרווחת בממשלות ישראל לדורותיהן לראות את המציאות דרך "משקפיים צרים", שבהם המרכיב הביטחוני-צבאי דומיננטי. כל זאת בשעה שמדיניותה של ישראל, על פי תפיסת הממשל האמריקאי, חייבת להיות הרבה יותר כוללנית ולבטא ראייה אסטרטגית מקיפה ורחבה, שתשתלב בראייה האמריקאית המובילה שלפיה חשוב לדאוג להקמתם של משטרים ערביים פרו-מערביים, אשר יסייעו לדחיקת רגליה של ברית המועצות מן האזור ולביסוס מעמדה של ארצות הברית במזרח התיכון. "ממשלו של הנשיא רייגן", כתב פרופ' אברהם בן-צבי, "חרת על דגלו את יעד הרתעתה ובליתם של 'אימפריית הרשע' הסובייטית, והוסיף לכך את היעד השאפתני יותר – של חתירה לניצחון במלחמה הקרה" (בן-צבי, 2011, עמ' 169). על בסיס זה ראה ממשל רייגן את מדינת ישראל כנדבך חשוב בהשגת יעד זה, ולפיכך טרח להדגיש (בספטמבר 1981) כי "ארצות הברית תישאר מחויבת לביטחונה של ישראל ולרווחתה. נפעל יחד כנגד

לפלסטינים לפעול נגד ישראל. בכך היא הסירה מעליה את הדימוי של ממשלה הנשענת על מעצמות המערב ומממשת את האינטרסים שלהן, המנוגדים לאלה של העולם הערבי. מצד אחר היא לא נדרשה לשלם על כך מחיר בלתי נסבל מבחינתה, שכן כל אימת שישראל תנסה לפגוע בה יתייצבו ארצות הברית ומדינות מערביות אחרות לצידה ויפעלו לריסונה של מדינת ישראל. הדרך לשינוי משוואה זו, כך גרסה ממשלת ישראל, היא שממשלת לבנון תממש את ריבונותה הלכה למעשה. ממשלת לבנון, כך טענה ממשלת ישראל, תפעל כך רק אם יתברר לה שהיא נדרשת לשלם מחיר כבד מנשוא בגין פעילות המחבלים נגד ישראל. מציאות דומה שררה בירדן. במשך שנים פעלו ארגוני המחבלים נגד ישראל מגבול ירדן. בסופו של דבר ישראל החליטה "להסיר את הכפפות" ופגעה קשות ביעדים כלכליים וביטחוניים בירדן. פעולות אלה אילצו את בית המלוכה הירדני לפעול באלימות קשה ועקובה מדם נגד ארגוני המחבלים בספטמבר 1970, והן הובילו לרגיעה מתמשכת בגבול עם ירדן. יש להניח שהתפתחות דומה תיווצר בלבנון אם ישראל תפעל בנחישות נגד לבנון וארגוני המחבלים. ולבסוף, בגין חזר והדגיש כי המחויבות העליונה שיש לו היא בראש ובראשונה להגן על ביטחונם של אזרחי מדינת ישראל. על בסיס מחויבות זו ישראל יצאה למערכה, כדי לחלץ אותם מסכנת המוות. כך היו נהוגות גם ארצות הברית וכל מדינה אחרת במערכת הבינלאומית. ניתן להניח שממשל הנשיא רייגן הבין היטב את טיעונו של מנחם בגין. יש להניח שבפגישות סגורות, אישים בממשל אף הצדיקו את מהלכיה של ממשלת ישראל, ואולם באורח רשמי, מול עוזרים ויועצים משני הצדדים, לממשל רייגן לא הייתה ברירה של ממשל אלא להבהיר לישראל שטיעוניה אינם מקובלים עליו.

לכך נוספה העובדה שהמבצע הצבאי חשף את חולשתה של מדינת ישראל: צה"ל לא צלח במאמציו לבסס הרתעה נגד ארגוני המחבלים בלבנון, ובסופו של דבר התקשה גם להביא את העימות להכרעה בזמן קצר. מעבר לכך, התמונות הקשות של פגיעה באוכלוסייה אזרחית, שליוו את המבצע בלבנון, היקשו מאוד על הממשל להימנע ממחאה גלויה נגד פעילותה המלחמתית של מדינת ישראל. על רקע זה הממשל סירב להטות אוזן לטענותיה של ישראל על כך שרק מי שנמצא בסכנה מוחשית של מוות יום-יום יכול להבין את גודל הסכנה ואת הדרכים להתמודד מולה, וכי אין זה נכון ואין זה הוגן להשיא לישראל עצות מושיגנטון השלווה והבטוחה (Reagan-Begin meeting, 1982).

ממשלות ישראל נתקלו בעמדה דומה גם בתקופות מאוחרות יותר. בתקופת האינתיפאדה השנייה פעל הממשל האמריקאי למנוע מישראל לפעול בתקיפות נגד הרשות הפלסטינית בראשות יאסר ערפאת. הטענה הייתה שבסך הכול ממשלתו של ערפאת מחויבת להסדר מדיני; זאת בניגוד לארגונים פלסטיניים קיצוניים יותר כמו חמאס, הג'האד האסלאמי ואחרים. פעילות קשה של ישראל נגד הרשות הפלסטינית, כך נטען, תוביל להתמוטטות משטרו של ערפאת, השואף להסדר, ולעליית כוחם של ארגוני טרור קיצוניים השוללים כל הסדר עם ישראל.

במהלך מלחמת לבנון השנייה הופעלו על ממשלת אולמרט לחצים כבדים להימנע מפגיעה בתשתיות לאומיות בלבנון. גם כאן הטענה המרכזית הייתה שהאחריות לפעילות העוינת בלבנון מוטלת על חזבאללה, המהווה גורם שלילי גם מבחינת ממשלת לבנון. פגיעה בתשתיות לאומיות בלבנון – דלק, חשמל, תחבורה – תפגע בממשלת לבנון הפרו-מערבית והמתונה. ממשלת אולמרט נכנעה ללחצים אלה ומיקדה את תגובותיה נגד חזבאללה. מדיניות זו תרמה במידה מסוימת לחוסר ההכרעה במלחמה זו.

ממשלת ישראל נתקלת בתופעה דומה במסגרת יחסיה עם ארגון חמאס. על רקע ירי ספורדי של רקטות לעבר ישראל טוען חמאס שוב ושוב שאין לו עניין בירי הזה לעבר ישראל, שהוא אינו אחראי לכך, שהירי נעשה על ידי ארגוני טרור "סוררים" ובעיקר הג'האד האסלאמי, וכי קצרה ידו של חמאס למנוע לחלוטין ירי כזה. ממשלת ישראל מקפידה על שמירת העיקרון הקובע שחמאס הוא הריבון ברצועת עזה, וישראל רואה בו גורם אחראי לפגיעה בריבונותה. עם זאת, כאשר המידע המצוי ברשות ישראל נוטה לאשש את טיעוניה של ישראל, וכאשר מתברר שחמאס אכן פועל למנוע ירי לעבר ישראל, היא מפגינה מגמה ברורה למתן את התגובה הצבאית שלה ברצועה. ממשלת בגין פעלה על בסיס הערכה כי היעדר תגובה נחושה להתגרירות מצד הערבים יתפרש במדינות ערב כביטוי של חולשה בצד הישראלי, ורק ימריץ את מדינות ערב להסלים את פעולותיהן נגד ישראל. מעבר לכך, ממשלת ישראל לא קיבלה את הטיעון בדבר חלוקת לבנון ל"טובים" ו"רעים", המציגה את ממשלת לבנון כביכול בצד של ה"טובים". לישראל נראה היה שממשלת לבנון אינה מתאמצת די הצורך לשנות את תמונת המצב שבמסגרתה פועלים ארגוני המחבלים מתוך שטחה הריבונית נגד מדינת ישראל, וכי היא מתחמקת מאחריות בטענה שאינה יכולה לשלוט עליהם. במידה רבה, כך נטען, תמונת מצב זו נוחה למדי לממשלת לבנון: מצד אחד היא אפשרה ללבנון להציג עצמה כמי שמאפשרת

פגישות ראש הממשלה בגין והנשיא רייגן

הפגישה הראשונה בין הנשיא רייגן וראש הממשלה מנחם בגין התקיימה בהשתתפות שני השגרירים: שגריר ארצות הברית בישראל סם לואיס, ושגריר ישראל בארצות הברית משה ארנס. הנשיא רייגן פתח את הישיבה, על בסיס הרשימות שבידו, במסר שלאור הנסיבות הקשות שבהן נערך הביקור הוא מתכוון לשוות לו אופי פורמלי, נוקשה משהו, ופחות חברי: "אני שמח לקבל את פניך כאן", אומר הנשיא לבגין, "ואולם הייתי רוצה שזה יהיה בנסיבות אחרות. הייתי רוצה שנדון בסוגיות מגוונות הנוגעות למזרח התיכון ועתידו, המשותפות לישראל ולארצות הברית. ואולם האירועים שעמדו ברקע הביקור מחייבים אותנו להתמקד בסיכונים הקשים ובהזדמנויות שיצרה הפעולה הישראלית בלבנון" (שם).

נראה שמציאות בינלאומית כל כך בלתי אוהדת לישראל, כאשר ברקע תמונת מצב צבאית עמומה, הייתה צריכה להביא את ממשלת ישראל למסקנה שמרחב התמרון של הממשל האמריקאי היה באותה עת מצומצם למדי, וחייב אותו להפגין עמדה ביקורתית מאוד כלפי פעילותה המלחמתית של ישראל בלבנון. נסיבות אלה יכולות היו להביא את ממשלת ישראל למסקנה שעיתוי הביקור של מנחם בגין בארצות הברית אינו נוח, וכי יש לדחות אותו למועד אחר.

בנסיבות אלו, אכן לא הייתה לנשיא ברירה אלא להתמקד בפעולת צה"ל בלבנון. ברור מאליו שכל דיון כזה יעלה על פני השטח את המחלוקות בין שתי המדינות. צריך לזכור שברקע הדברים ניצבת מציאות בינלאומית קשה וביקורתית מאוד כלפי ישראל, ששום נשיא אמריקאי, ואפילו אוהד כלפי ישראל, אינו יכול להתעלם ממנה. מדינות רבות באירופה קראו לישראל לסגת מלבנון כבר בראשית הפעולה. בהמשך התקבלו בכמה מדינות ובניהן בריטניה החלטות על צעדי ענישה, בעיקר כלכליים, נגד ישראל. כמו כן נשקלה אפשרות של אמברגו על יצוא נשק לישראל (EC actions against Israel, 1982).

נראה שמציאות בינלאומית כל כך בלתי אוהדת לישראל, כאשר ברקע תמונת מצב צבאית עמומה, הייתה צריכה להביא את ממשלת ישראל למסקנה שמרחב התמרון של הממשל האמריקאי היה באותה עת מצומצם למדי, וחייב אותו להפגין עמדה ביקורתית מאוד כלפי פעילותה המלחמתית של ישראל בלבנון. נסיבות אלה יכולות היו להביא את ממשלת ישראל למסקנה שעיתוי הביקור של מנחם בגין בארצות הברית אינו נוח, וכי יש

לדחות אותו למועד אחר. מצב המלחמה שבו הייתה נתונה מדינת ישראל באותה שעה היווה בהחלט סיבה טובה לדחיית הביקור. לנו לא ידוע אם אופציה כזו נשקלה, אם לא (נאור ולמפרום, תשע"ד).

ראש הממשלה בגין החליט לאמץ גישה הפוכה נועזת מאוד – להיכנס היישר "אל תוך לוע הארי" דווקא בשעת מבחן קשה זו, ולהבהיר לממשל בדרך בוטה למדי, חסרת תקדים ככל הידוע לנו, שאין לו לממשל שום צידוק מוסרי להטיף לישראל כיצד להבטיח את ביטחונה. ישראל לבדה היא זו שתחליט על האמצעים להבטחת קיומה. הנשיא עצמו ניסח את עמדת ראש הממשלה כלפי הממשל במילים אלה:

"Mind your own business. It is up to Israel alone to decide what it must do to ensure its survival" (Reagan, 1990, p. 419).

לאורך השנים, גם בימים של מחלוקות קשות עם הממשל האמריקאי, פעלה ישראל על בסיס ההכרה שמערכת היחסים בין ישראל לארצות הברית היא ביסודה א־סימטרית, וכי יש להקפיד מאוד על כבודו של נשיא ארצות הברית, גם אם הנשיא נוקט עמדות הפוגעות באינטרסים של מדינת ישראל. החלטתו של ראש הממשלה נתניהו ב־2015 לנאום בפני הקונגרס נגד הסכם הגרעין שגיבש הנשיא אובמה עם איראן מבטאת מגמה דומה לזו שהפגין בגין, ובמידה מסוימת אף חמורה יותר: ראש הממשלה מגיע אל "חצר ביתו" של הנשיא, ולעיני העולם כולו (בניגוד לבגין, שעשה זאת בחוג מצומצם וחשאי) מותח ביקורת חמורה על הכרעה אסטרטגית שלו – הסכם הגרעין עם איראן. ואולם חשוב לציין במקביל שנתניהו הפגין מאמץ ניכר להבהיר שהוא שומר על כבודו של הנשיא. במסגרת זו הוא טרח לשבח אותו על פועלו למען מדינת ישראל.

למרבה ההפתעה, הממשל בחר להכיל את התבטאויותיו המתגרות של בגין ולהימנע מהסלמת העימות עם ישראל. הדבר מצביע בעליל על כך שלמרות ביקורתו של הממשל על פעילותה הצבאית של ישראל בלבנון, הוא ראה בישראל בעלת ברית חשובה שיש לשותף עימה פעולה לקידום האינטרסים האסטרטגיים של שתי המדינות.

הנשיא מבהיר את עמדתו השלילית כלפי פעולת צה"ל כבר בראשית דבריו. הוא מגדיר את הפעולה כ"פלישה מסיבית" (massive invasion) של ישראל ל"מדינה שאנו מחויבים לכבד את שלמותה הטריטוריאלית". הוא מבהיר לראש הממשלה שהפעולה הישראלית חסרת מידתיות ביחס לאירועים שקדמו לה. כמו כן הוא מבהיר לראש הממשלה שאין מדובר כאן בסוגיה הנוגעת לישראל וללבנון בלבד ואף לא למדינות האזור,

ישראל לאחר ההתנקשות בשגריר ארגוב. בחוגים רחבים החלו להישמע טענות שמדובר ב"מלחמת ברירה" שאין לה הצדקה מוסרית, "משום שמדינת ישראל לא עמדה בסכנה קיומית מיידית" (וולף-מונזון, 2017, עמ' 105). בשלב זה הבין הנשיא, ככל הנראה, כי דבריו מיצו את עצמם וכי אין טעם להמשיך ב"טקס הנזיפה". בכל מקרה, הרושם המתקבל מדברי הנשיא הוא שמדובר ב"נזיפה אוהדת" ולא ב"נזיפה זועפת". הנשיא בפירוש גילה הבנה למצבה הבלתי נסבל של ישראל, וספק אם הוא עצמו האמין שבדרכים דיפלומטיות ניתן יהיה לרסן את פעילותם של ארגוני הטרור נגד ישראל. מן הטקסט שבידינו קשה לנו כמובן לשפוט את החומרה האמיתית שהוא ייחס למעשיה של מדינת ישראל, אך הרושם המתקבל הוא שדבריו של הנשיא נאמרו ברוח פייסנית וללא עוינות (Reagan-Begin meeting, 1982).

הנשיא רייגן נודע כאחד מנשיאי ארצות הברית האוהדים ביותר כלפי ישראל. בקבלת פנים לראש הממשלה בגין, שהגיע לביקור בארצות הברית ב־9 בספטמבר 1981, מגדיר הנשיא רייגן את מדינת ישראל כ"בעלת ברית" וכ"ידידה אמינה מאוד" של ארצות הברית (an ally and a very reliable friend), ומבטיח שלעולם ארצות הברית לא תנטוש אותה (she will never be abandoned) (Reagan-Begin meeting, 1981). במכתב אל ראש הממשלה בגין לרגל יום העצמאות של מדינת ישראל קובע הנשיא רייגן כי הקשרים בין ארצות הברית וישראל אינם ניתנים לניתוק, וכי אלה קשרים נצחיים. ישראל תהיה תמיד חזקה ומשגשגת וארצות הברית תהיה ידידתה הקרובה ביותר (רייגן, 1982). ואכן, לאחר שסיים את התייחסותו הביקורתית לפעולות ישראל, מיהר הנשיא להבהיר כי "מה שעבר עבר" (what's done is done). עתה, מבהיר הנשיא, הוא נחוש בדעתו "לצאת מתוך הטרגדיה הנוכחית כדי להקים מדינה חדשה בלבנון, אשר לא תהווה עוד איום על ביטחונה של ישראל ואף תיקח חלק בתהליך השלום". "אני יודע", אומר הנשיא, "שזהו גם האינטרס של ישראל". בשלב זה מוסיף הנשיא איום מרומז: "אם תפעל ישראל בניגוד לעמדת ארצות הברית, ייפגעו גם האינטרסים של ישראל" (Reagan-Begin meeting, 1982).

לאורך השנים השקיעו הממשלים בארצות הברית מאמצים בגיבוש תוכניות הסדר במזרח התיכון. במרבית המקרים תוכניות אלה היו מנותקות במידה זו או אחרת מן המציאות הקיימת בשטח, ולכן רובן לא השיגו הישג משמעותי כלשהו. הסיבה העיקרית הייתה שלשני הצדדים לא היה עניין של ממש בהסדר, או לא היה עניין בהסדר על בסיס הפרמטרים שגיבש הממשל.

אלא גם לאינטרסים לאומיים של ארצות הברית. על רקע זה, אין תימה שהנשיא מגדיר את תגובתו לפעולת צה"ל כ"הלם אמיתי" (genuinely shocked). בהמשך דבריו נשמע הנשיא כמי שמנסה להסיר מעל הממשל את "אות הקין" של ממשל שנתן לישראל "אור ירוק" לפעול נגד ארגוני המחבלים בלבנון: "אתה ואני", אומר הנשיא לבגין, "התכתבנו במשך השנה האחרונה על סוגיית לבנון. ניסיתי להבהיר לך שאני שותף לדאגותיך באשר להשלכות המצב בלבנון על הביטחון של ישראל. ואולם אני חזרתי והדגשתי את עמדותי, שהדרך הטובה ביותר להסדרת הבעיות היא הדרך הדיפלומטית. הדגשתי שוב ושוב שלא נוכל לקבל בהבנה פעולה צבאית שאינה מתקבלת כמוצדקת על ידי הקהילה הבינלאומית" (Reagan-Begin meeting, 1982). בספרו האוטוביוגרפי קובע הנשיא: "תמכתי בזכותה של ישראל להגן על עצמה מפני התקפה. עם זאת, ביקשתי ממנה שלא תבצע מתקפה נרחבת, אלא אם היא תהיה קורבן להתגרות מצד אויביה בהיקף שיצדיק את המתקפה שלה בעיני דעת הקהל העולמית" (Reagan, 1990, p. 419).

בהמשך דבריו, אולי כדי להפגין איזון כלשהו והבנה מרומזת לפעילותה המלחמתית של ישראל, מגנה הנשיא את הפעולה הנפשעת נגד השגריר ארגוב ומדגיש שלא יכולה להיות שום הצדקה לטרור. הנשיא מבהיר שהוא אינו מתעלם מפעילות הטרור המתמשכת של אש"ף נגד ישראל בשנה האחרונה מגבול לבנון, שגבתה מישראל קורבנות רבים (accumulation of losses). ואולם, כל אלה, לדיו של נשיא ארצות הברית, אינם מצדיקים את ההרס וההרג (death and destruction) הרבים שהביאה עימה בכנפיה פעולת צה"ל. לדעתו, ההתנקשות בשגריר ישראל בבריטניה שלמה ארגוב ופעילות הטרור של אש"ף נגד ישראל אינן מצדיקות את הרס לבנון על ידי ישראל (Reagan-Begin meeting, 1982).

הנשיא אינו אומר זאת במפורש, אך רומז לכך שישראל חיפשה אמתלה למימוש תוכנית אסטרטגית שראשיה רקמו מזה שנים כדי להביא לשינוי המציאות הפוליטית בלבנון: "בראשית 1982", כותב הנשיא רייגן בספרו האוטוביוגרפי, "התחלנו לקבל ידיעות אמינות שראש הממשלה מנחם בגין ושר הביטחון אריאל שרון מתכננים פלישה רחבת היקף ללבנון, ומחכים להזדמנות כלשהי שתצדיק מימושה של פעולה כזו" (Reagan, 1990, p. 419). על בסיס תוכנית זו מבקשת ישראל לחבור אל המיעוט הנוצרי בלבנון במטרה להציב בראש ההנהגה בלבנון אישיות נוצרית, שתבקש לסלק מתחומה את ארגוני המחבלים ותשאף לשיתוף פעולה עם ישראל, ואפילו להסדר שלום רשמי עימה. כזכור, לאחר המלחמה נשמעו טענות דומות בישראל לגבי מהלכיה הצבאיים של

מפוכח ומאוזן על יוניפי"ל 2 ועל העשור לפעילותו". לצד מספר היבטים לחיוב המתייחסים לתרומת יוניפי"ל, מדגיש אוריון כי "לצד השלילה, יוניפי"ל כשל במילוי המשימה הבלתי-אפשרית העיקרית שהוטלה עליו – לתמוך בממשלת לבנון ובצבאה למלא משימה שאינם מתכוונים לבצע: לפרז את דרום לבנון מנשק, ובמשתמע לפרק את חזבאללה מנשקו" (אוריון, 2016).

"מנחם", פונה הנשיא לראש הממשלה בניסוח ידידותי, "המאמצים שלנו לנצל את ההזדמנויות החדשות בלבנון עולים בקנה אחד עם היעד המשותף לנו, של חיזוק ביטחונה של מדינת ישראל. המחויבות שלי לביטחון ישראל נשארה תקפה מתמיד. העליונות האיכותית של ישראל על שכנותיה באה לידי ביטוי בקרב בבקעא" (הנשיא מתייחס, קרוב לוודאי, להצלחתו של חיל האוויר בימים הראשונים למלחמה להשמיד את סוללות טילי הקרקע-אוויר של סוריה שהוצבו בלבנון, וכן עשרות מטוסי קרב של חיל האוויר הסורי) (עברי, 2007). ארצות הברית, מדגיש הנשיא, מחויבת להתמיד בשמירת עליונותה האיכותית של ישראל. לפיכך צריך שיהיה לישראל ביטחון בארצות הברית וביעדים שהיא מבקשת לממש בטווח הארוך, ובראש ובראשונה – דחיקת רגליה של ברית המועצות מן האזור וחיזוק משטרים פרו-מערביים באזור. משטרים אלה, מבהיר הנשיא, מפעילים עתה לחץ כבד על ארצות הברית. הם דורשים שהיא תעניש את ישראל על פעולתה המלחמתית בלבנון. המעמד של ארצות הברית בעולם הערבי נפגע כתוצאה מן המלחמה בלבנון. ארצות הברית, מבהיר הנשיא, נחושה בדעתה לשמור על יחסיה עם מדינות פרו-מערביות באזור ובראשן ערב הסעודית, ירדן, עומאן, ואם אפשר, גם לשפר היחסים עימן (Reagan-Begin meeting, 1982).

הנשיא הדגיש כי הוא מוכן להשקיע מאמצים פוליטיים רבים כדי לספק את דרישותיה של ישראל בלבנון. פירוש הדבר לנטרל לחצים כבדים מצד מדינות אירופה והעולם הערבי לנסיגה ישראלית משמעותית מלבנון. אני, ממשיך הנשיא, מתכוון גם להשקיע מאמצים רבים לצורך הקמתם של ממשלה חזקה ויציבה בלבנון ושל כוח שיטור בינלאומי, שישמש חיץ בין ישראל ולבנון עד שניתן יהיה להגיע להסדר מקיף של הסכסוך. עם זאת, מבהיר הנשיא לבגין, אני חייב לקבל ממך התחייבויות מפורשות שישראל תנקוט צעדים שיביאו לפריצת דרך בשיחות האוטונומיה.

תוכנית האוטונומיה הוצעה על ידי מנחם בגין. היא נועדה לאפשר לפלסטינים לנהל את חייהם באופן עצמאי ככל האפשר, מבלי שתהיה להם ריבונות. ממילא תחומי השליטה שלהם אמורים היו להתמקד בסוגיות פנים,

הצלחתם של ממשל הנשיא ניקסון ומזכיר המדינה קיסינג'ר ושל הנשיא קרטור לגבש הסכמים מרחיקי לכת בין ישראל ומצרים נבעה מן העובדה שבאותה עת היו לשני הצדדים אינטרסים מובנים להגיע להסדר, והפערים ביניהם לא היו כאלה שאינם ניתנים לגישור. לאחר שסיים את "דברי התוכחה" התפנה הנשיא להציע תוכנית לפתרון המשבר בלבנון, שעשויה לשרת גם את האינטרסים של מדינת ישראל. המשבר הנוכחי, אומר הנשיא, יוצר הזדמנות לפעול להקמת ממשלה חדשה בלבנון שתייצג את כל הזרמים הפוליטיים והדתיים העיקריים בלבנון, ויהיה לה הכוח לאכוף את סמכותה בכל רחבי לבנון. ישראל חייבת לסייע למימוש תהליך זה. בהקשר זה מבהיר רייגן, קרוב לוודאי על רקע הידיעות כי ישראל פועלת להביא לכך שהנהגה נוצרית המקורבת אליה תשלט בלבנון, לא יהיה בזה תועלת אם הממשלה החדשה בלבנון תצטייר כמשתפת פעולה עימה (appear to be surrogate). המשבר הנוכחי, מוסיף הנשיא, הוא גם הזדמנות להיפטר מכוחות צבאיים זרים הנמצאים בלבנון, ובעיקר כוחות סוריים ופלסטיניים. צריך לפרק מנשקן את היחידות הלוחמות הפלסטיניות, או להביא לפינוי שלהן מלבנון. ממשלת לבנון היא זו שצריכה להחליט מהי הדרך הטובה ביותר לעשות זאת. הפלסטינים שיחליטו להישאר בלבנון יצטרכו לחיות שם בשלום, כשהם מבינים שהם כפופים למרות הממשלה הנבחרת בלבנון (שם).

בעיתוי שתקבע ממשלת לבנון, ממשיך הנשיא, ישראל תצטרך להסיג את כוחותיה למרחק של 40 קילומטרים מהגבול. כשזה יקרה נוכל להיכנס לדיון בנסיגה הדרגתית של כוחות צה"ל והכנסת כוחות חיץ של האו"ם, שישמרו על הרגיעה עד להתבססות הממשלה בלבנון. במקביל ייקבע לוח זמנים לנסיגת הכוחות הסוריים מלבנון. יש להתחיל מייד בדיון על מבנה והרכב כוחות החיץ של האו"ם.

הנשיא הבהיר כי הוא מודע להתנגדותה של ישראל לכך שכוחות יוניפי"ל הם אלה שימלאו משימה זו, וכי היא מעדיפה כוח רב-לאומי. אני, מבהיר הנשיא, מעדיף לארגן מחדש את יוניפי"ל בהרכב שונה מזה הקיים, במקום ליצור כוח חדש. עם זאת, הנשיא מוכן להטות אוזן לעמדתה של ישראל בסוגיה זו (Reagan-Begin meeting, 1982). הניסיון ההיסטורי בלבנון מראה שכוחות יוניפי"ל, בכל הרכב שהוא, אינם מסוגלים למנוע פעילות עוינת הדדית בין ישראל ולבנון. במצב שבוקיימת הרתעה הדדית בין ישראל וחזבאללה, ולשני הצדדים יש אינטרס לשמור על רגיעה, יכולים כוחות יוניפי"ל למלא תפקיד חיובי, בעיקר ברמה הטקטית, לשמירת הרגיעה באזור. "במבט לאחור", כותב אסף אוריון, "נדרש מבט

רבה מאוד. חשוב היה שראש הממשלה יתמקד בדיון בסוגיות החיוניות באמת לאינטרסים הלאומיים של מדינת ישראל, בראש ובראשונה שיתוף פעולה אסטרטגי עם ארצות הברית לדחיקת ברית המועצות ובעלות בריתה במזרח התיכון, ובראשן סוריה וארגוני המחבלים. ואולם בגין, כפי שניתן להתרשם, נשמע כמי שנפגע אישית עד עמקי נפשו מן הביקורת שהטיח בפניו הנשיא על המלחמה בלבנון. הוא הגיע למפגש דרוך ומוכן מתוך מגמה להזים את הטיעונים נגד המלחמה שנפתחה בצפון, ולהבהיר להנהגת הממשל את צדקת המלחמה בכל מחיר. מגמה זו חייבה אותו להציב את סוגיית המלחמה בראש סדר היום, ולמעשה להתנצח עם נשיא ארצות הברית. לנו לא ברורה לאשורה תועלתה של דרך פעולה זו: "הקשבתי לדברך בקשב רב", אומר ראש הממשלה לנשיא בפתח דבריו, "[...] היו הרבה דברי ביקורת [...] אני חייב להתייחס אליהם בגילוי לב, כפי שנדרש בין חברים טובים". ראשית, אומר בגין, אני חייב לציין בפניך כי מצאנו בלבנון נשק סובייטי בכמות של פי עשרה מזו שהערכנו שקיים. רק לפני מספר ימים מצאנו בצידון מחסן נשק ענק. אנו מעריכים שיידרשו לנו עשר משאיות ענקיות שיעבדו יומם ולילה במשך שישה שבועות כדי להעביר את הנשק לתחומי מדינת ישראל. למעשה האזור הזה בלבנון הפך לבסיס סובייטי ענק, שמפקח על הפעילות הסובייטית באזור. בבסיסים אלה נמצאים אנשי טרור גם ממדינות אחרות, ויש עדויות לשיתוף פעולה עם גורמי טרור במדינות שונות בגוש הסובייטי (שם).

מעבר לצורך להצדיק את המלחמה, דבריו של בגין נועדו להנחיל לממשל רייגן את ההערכה שקיימת זהות אינטרסים ברורה בין ישראל וארצות הברית, וכי פעילותה המלחמתית של ישראל בלבנון משרתת גם את האינטרסים של ארצות הברית ולא רק של ישראל. בדרום לבנון, אומר בגין, הוקם בסיס סובייטי ענק שלא ידענו עליו דבר, וגם המודיעין האמריקאי לא ידע על כך. הנשיא מביע רצון לקבל מידע על הנתונים שמסר בגין. הפעולות הצבאיות שעשינו, ממשיך בגין, הסירו סכנת מוות שאיימה על אזרחי ישראל בצפון. במקביל, אומר בגין, הפעולה שלנו סייעה מאוד גם לארצות הברית ולעולם החופשי. אנחנו הצלחנו להוציא מכלל פעולה בסיס סובייטי ומרכז פיקוד של ארגון טרור בינלאומי. הטרוריסטים נמצאים עדיין במערב ביירות, אך הם במצב של בלבול ונסוגה. אכן מספר קרבות קשים. לבי כואב על כל אבדה, בין אם מדובר בלבנוני או פלסטיני, אבל אני כואב במיוחד את נפילתם של חיילים ישראלים. עד כה יש לנו 216 הרוגים ומעל 1,000 פצועים. בשביל העם היהודי שאיבד שישה מיליון איש בשואה, זהו נתון קשה.

חינוך בריאות, משטרה ועוד. הפלסטינים לא קיבלו תוכנית זו והבהירו היטב שהם דורשים מדינה עצמאית בעלת סמכויות וריבונות מלאה. כמו ממשלים אחרים שהאמינו באפשרות של גישור על פני המחלוקות בין ישראל והפלסטינים, גם תקוותו של הנשיא רייגן – שלחץ על ישראל להגמיש עמדותיה יקדם את שיחות האוטונומיה, יוביל להבשלת הסדר ישראלי-פלסטיני שיחליש את אויביהן של ישראל ושל ארצות הברית ויאפשר אולי פריצת דרך לשלום באזור – הייתה חסרת בסיס. הסדר בסוגיית האוטונומיה גם יקל את היכולות שלנו להגיע להסדרים נוחים לישראל בלבנון. כך, כבדרך אגב, יצר הנשיא התליה ברורה בין הסדר בעיית לבנון והאיום הביטחוני על ישראל לבין הבעיה הפלסטינית, בדיעה ברורה שהוא נוגע בעצבים רגישים מאוד של ראש הממשלה (Reagan-Begin meeting, 1982).

בהמשך העלה הנשיא את סוגיית מכירת הנשק של ארצות הברית למדינות פרו-מערביות באזור, ובראשן ירדן וערב הסעודית. כל זאת, קרוב לוודאי, על רקע חששות שלו שמא תנסה ישראל להפעיל את הלובי שלה בקונגרס לטרפוד עסקאות חשובות אלה. ניסוחיו של הנשיא מדגישים באורח בולט את הדימוי העוצמתי שיש ללובי היהודי בקרב זרועות הממשל. הנשיא מקדים ואומר כי יכול להיות שיהיו בינינו חילוקי דעות לגבי צעדים שננקוט בהקשר זה. מדינות אלה, שארצות הברית מוכרת להן נשק, קובע הנשיא, תלויות בנו להגנת ביטחונן. מכירת הנשק להן תחזק את הביטחון העצמי שלהן ותעודד אותן לקחת סיכונים למען השלום. אינני מצפה מישראל לתמוך בצעד זה, מדגיש הנשיא "אבל **למען השם** [הדגשה של המחבר], אנא אל תתנגדו לנו. אני מבקש להדגיש את המחויבות שלי לשמירת יתרונה האיתנות של ישראל. המטרה שלנו היא להביא עוד מדינות שילכו בדרכה של מצרים (more Egypts); דהיינו, שיהיו מוכנות לחתום על הסכמי שלום עם ישראל" (שם).

בסיכום דבריו של הנשיא בולטות הנקודות העיקריות הבאות: הראשונה – הנשיא מתח ביקורת על פעילותה הצבאית של ישראל בלבנון, אך הביקורת נוסחה בלשון פושרת ומתונה. הנשיא הקרין את הרושם שהוא עושה זאת כדי לצאת ידי חובה, וכי ראוי להתמקד בסוגיות המרכזיות שעל הפרק. השנייה – הנשיא הציג עמדות ברורות בסוגיית לבנון ופתרון הבעיה הפלסטינית. השלישית – הנשיא התחייב במפורש לשמור על יתרונה האיתנות של מדינת ישראל מול מדינות ערב, ולהיוועץ עימה קודם שיגבש רעיונות ברורים להסדר. בנסיבות אלה נכון היה, לדעתנו, שראש הממשלה יכיל את ביקורת הנשיא העומד בראש המעצמה הגדולה בתבל, כאשר תלותה של מדינת ישראל בארצות הברית

עצמנו. מה היית עושה, אדוני הנשיא [...], אילו לרוסיה הייתה שליטה עדיין באלסקה, והייתה מרשה לכונופיות הנתונות למרותה לפעול נגד ארצות הברית [...] כל מה שעשינו היה להגן על עצמנו מפני תוקפנות. כיצד יכולנו להבליג על כך?" (שם).

הנשיא מתערב בשיחה ומבהיר שהרושם שנוצר בארצות הברית שונה. הרושם הוא שישראל הפציצה יעדים בביירות לאחר ההתנקשות בשגריר ארגוב, וכי ירי הטילים על ישראל היה בעקבות פגיעות אלה. עלינו להביא בחשבון את התמונה המתקבלת בדעת הקהל, אומר הנשיא לראש הממשלה. "הציבור שלנו ראה בניינים פגועים בביירות, ומתייחס לפעולות שלכם בצורה שונה מזו שאתם מצפים לה" (שם). בתגובה טוען בגין כי התקשורת הליברלית מוטה נגד ישראל, וכי היקף האבדות של הפלסטינים כפי שמדווח בתקשורת הוא מוגזם מאוד. למרות זאת, אומר בגין בהתרסה גלויה על דברי הנשיא, דעת הקהל בארצות הברית תומכת בנו. הקהילה היהודית בארצות הברית ניצבת מאחורינו. מיליוני מאמינים נוצרים בארצות הברית תומכים בנו (שם).

בהמשך מתייחס בגין שוב להיבט הפוליטי של המשבר. הוא מביע תמיכה בהצהרתו של הנשיא רייגן שכוחות ישראל יצטרפו לסגת מלבנון, אך במקביל יהיה צורך למנוע את המשך פעילות הטרור נגדה. ישראל מציעה אזור חיץ של 40 קילומטרים שבו יהיו כוחות רב-לאומיים. בגין הבהיר כי האו"ם עוין את ישראל, והדבר בא לידי ביטוי בעובדה שמשלחות רבות עזבו את אולם העצרת הכללית בטרם החל הוא לשאת את נאומו שם. לארצות הברית, אומר בגין, יש ניסיון רב בסוגיה של כוחות המשמשים חיץ בין צדדים לוחמים. בגין אינו מבטל לחלוטין את האופציה של הצבת כוחות האו"ם כחיץ, אך מדבריו משתמעת בפירוש העדפה לכוחות אמריקאיים, אולי בשיתוף פעולה עם מדינות פרו-מערביות אחרות. כוחות כאלה הוצבו בסיני במסגרת הסכם השלום בין מצרים וישראל (שם).

לאחר המפגש בפורום הרחב, נועדו שני האישים לפגישה במסגרת ארוחת צהריים יחד עם הצוותים. מזכיר ההגנה קספר ויינברגר פותח בסקירת האסטרטגיה האמריקאית במזרח התיכון. בגין מביע הסתייגות מן המגמה המקבלת ביטוי בדברי מזכיר ההגנה. ככל הנראה הוא רואה בה מאמץ להעצים את היחסים של הממשל עם העולם הערבי, על חשבונה של ישראל (Reagan-Begin meeting, 1982). בשלב זה מתפרץ שר ההגנה קספר ויינברגר, שנודע בגישתו האנטי-ישראלית, וטוען שהיחסים הטובים בין ארצות הברית וערב הסעודית אפשרו לאחרונה ללחוץ על אש"ף לקבל הפסקת אש

אנחנו לא חפצנו בעימות עם סוריה וניסינו להימנע מכך, אך הם היו נחושים להיכנס למערכה נגדנו (Reagan-Begin meeting, 1982).

בהמשך עובר ראש הממשלה להסבר על סוגיית יעדי המלחמה, שעוררה במשך זמן רב מחלוקת קשה בין ישראל לארצות הברית, וגם בציבור הישראלי. במיוחד הוא מתעכב להסביר את החריגה מתחום 40 הקילומטרים, שעוררה מחלוקת קשה גם בחו"ל וגם בארץ: "אני מבין", אומר ראש הממשלה לנשיא, "שמישהו סיפר לך שהולכתי אותך שולל. אני אדם זקן ובכל מהלך חיי לא הולכתי שולל אף אחד באורח מודע. אני בוודאי לא אולץ שולל את נשיא המדינה החזקה בעולם. בהקשר לסוגיית 40 הקילומטרים, זה אכן היה היעד שלנו [...] החריגה מהתחום שעליו דיברנו של 40 קילומטרים היא תוצר של שיקולים צבאיים טקטיים שכל צבא היה עושה כדי להגן על הביטחון של תחום 40 הקילומטרים שבו היינו" (שם). ספק רב אם הסברים אלה היה בהם כדי לשכנע את הנשיא. ברור שלנשיא לא היו כלים לשפוט את הכורח של הפעולה הישראלית מעבר לקווים שעליהם התחייבה ממשלת ישראל. יכולתו של הנשיא להשתכנע מן הטיעונים שהעלה בפניו ראש הממשלה הייתה מותנית בשאלת האמון האישי שרחש כלפי ראש הממשלה. מבחינה זו, תשומת הלב הרבה שהעניק בגין לדברי הנשיא והירידה לפרטים יצרה רושם מוטעה של מחלוקת מהותית בין שתי המדינות בהקשר זה והגבירה את החשדנות ביניהם (שם).

"אני מבין", אומר ראש הממשלה לנשיא, "שמישהו סיפר לך שהולכתי אותך שולל. אני אדם זקן ובכל מהלך חיי לא הולכתי שולל אף אחד באורח מודע. אני בוודאי לא אולץ שולל את נשיא המדינה החזקה בעולם. בהקשר לסוגיית 40 הקילומטרים, זה אכן היה היעד שלנו [...] החריגה מהתחום שעליו דיברנו של 40 קילומטרים היא תוצר של שיקולים צבאיים טקטיים שכל צבא היה עושה כדי להגן על הביטחון של תחום 40 הקילומטרים שבו היינו".

בגין אינו מסתפק בכך ומביא בפני הנשיא דוגמאות מן ההיסטוריה של ארצות הברית המוכיחות כי ארצות הברית פעלה במקרים רבים בדומה לדרך שבה פעלה ישראל, שוב כדי להצביע על צדקת המלחמה. בהמשך עובר ראש הממשלה להתרסה כנגד הנשיא על כך שעשה שימוש במונח "פלישה" (invade Lebanon). ראש הממשלה נשמע כעוס: "למען השם", הוא אומר לנשיא, "אנחנו לא פלשנו ללבנון. אנחנו הותקפנו על ידי כנופיות לאורך הגבול שלנו והחלטנו שעלינו להגן על

בשטחי הנגב. שתי המעצמות איימו להפעיל על ישראל סנקציות כלכליות חריפות אם תסרב לקבל את ההצעה. בסופו של דבר התוכנית ירדה מהפרק בגלל התנגדות מצרים. לאחר מבצע קדש הפעילה ארצות הברית, בתיאום עם ברית המועצות, מכשש לחצים כבד על ישראל כדי שתסוג מסיני. בעקבותיו ישראל אכן נסוגה מסיני.

לאורך השנים הפנים הממשל האמריקאי את ההכרה כי למרות התלות הרבה של ישראל בו במגוון רחב של תחומים, הוא אינו יכול לכפות עליה לאמץ עמדות המנוגדות לאינטרסים חיוניים שלה. בסופו של דבר פועל הממשל האמריקאי, כמו ממשלים אחרים, בתוך מסגרת של מוקדי כוח בעלי אינטרסים שונים, לעיתים מנוגדים, שאינם מאפשרים לו למצות את מלוא יכולת האכיפה מול ישראל. בין הגורמים האלה יש למנות את הבית הלבן, הקונגרס, מערכת המשפט, דעת הקהל, התקשורת, קבוצות אתניות ודתיות כמו האוונגליסטים, ארגוני שדלנות למיניהם ועוד.

ביטוי בולט למגבלות הכוח של הממשל ניתן במאבק הקשה שניהלו ממשלי הנשיאים קנדי, ג'ונסון וניקסון נגד המשך פיתוח האופציה הגרעינית של ישראל. בסופו של דבר, ולמרות לחצים אדירים שהופעלו על ראשי הממשלה דוד בן-גוריון, לוי אשכול וגולדה מאיר, התחוויר לממשל כי מדובר באינטרס לאומי עליון של ישראל וכי מוטב לו להגיע להסכמות בהקשר זה, במקום לנסות ללא הצלחה להביא להפסקת פעילותו. גם בסוגיית מעמדה של ירושלים ובסוגיית הפליטים ניכרה לאורך השנים שחיקה לטובת ישראל בעמדה האמריקאית, שהייתה בראשיתה מנוגדת לחלוטין לעמדותיה של ישראל. שחיקה זו קיבלה ביטוי מוחשי במכתבו של הנשיא ג'ורג' וו. בוש אל ראש הממשלה אריאל שרון (בוש, 2004), שבו קבע בבירור שיהיה צורך לעצב מפת גבולות שתכיר במציאות הדמוגרפית שנוצרה לאורך השנים ביהודה ושומרון, עם התבססותם של גושי התיישבות גדולים בחלקים מיהודה ושומרון (שלום, 2010). ביטוי מוחשי נוסף ניתן בממשל הנשיא טראמפ, עם העברת שגרירות ארצות הברית בישראל מתל-אביב לירושלים, ההכרה בהחלת החוק הישראלי על רמת הגולן ותמיכה מוצהרת בעמדות ישראליות בנוגע לסוגיה הפלסטינית (ידלון, 2017). קיימת אפשרות ממשית לכך שבמהלך התקופה שנותרה עד סיום כהונתו יכיר הנשיא טראמפ בריבונות ישראל בבקעה.

ממשל הנשיא רייגן נתן ביטוי בולט להכרתו במגבלות הכוח של הממשל מול ישראל במהלך פגישתו עם ראש הממשלה מנחם בגין, בשלביה הראשונים של מלחמת לבנון הראשונה. מצד אחד הוא חש עצמו מחויב לתת

עם ישראל. ההערה הכעיסה מאוד את בגין, קרוב לוודאי משום שהמסר שלה הוא שישראל נמצאת במצב של נחיתות מול אש"ף, המחייב אותה כביכול "להתחנן על נפשה" ולבקש הפסקת אש. בגין קוטע את דבריו של ויינברגר בצורה בוטה, וכהגדרת רשם השיחה אף "עוינת באורח מופגן" (openly hostile), ומבהיר לו שהוא שגה. לטענת בגין זו הייתה מצרים ולא ערב הסעודית שלחצה על אש"ף להסכים להפסקת אש. ויינברגר מנסה להתגונן ולהסביר את עצמו, אך בגין אינו מאפשר לו להמשיך וקובע כי הנשיא נתן לו, לבגין, את רשות הדיבור (שם). בישיבת הממשלה לאחר פגישתו עם הנשיא רייגן קובע בגין כי בממשל האמריקאי קיימות שתי אסכולות: אחת אוהדת כלפי ישראל, בהובלת מזכיר המדינה אלכסנדר הייג, ואחת עוינת לישראל, בהובלת מזכיר ההגנה קספר ויינברגר (נאור ולמפרום, תשע"ד, עמ' 574).

סיכום

הדיאלוג האסטרטגי בין מדינת ישראל בראשות מנחם בגין לבין ארצות הברית בראשות הנשיא רייגן, בתקופה שקדמה לפרוץ מלחמת לבנון הראשונה ובשלבם הראשונים לאחר שפרצה, נותן ביטוי לתחילתו של שינוי איטי והדרגתי ביחסי ישראל וארצות הברית. יודגש כי שינוי זה אינו עקבי, וגם הוא ידע לאורך השנים עליות ומורדות. בעשורים הראשונים לאחר הקמת המדינה, הדגש במדיניות הממשל האמריקאי התבסס על ההנחה שהאינטרס הלאומי של ארצות הברית מחייב אותה לתמוך בצורה מלאה כמעט בעמדה הערבית בסכסוך הישראלי-ערבי. הגם שארצות הברית הייתה גורם מרכזי בגיבוש המהלכים לסיום מלחמת העצמאות ולחתימת הסכמי שביתת הנשק, בפועל היא לא הכירה בתוצאות המלחמה. לאורך כל שנות ה-50 תבעה ארצות הברית מישראל לסגת מן הסטטוס קוו שנוצר לאחר המלחמה בהקשר לסוגיות העיקריות הבאות: הראשונה – גבולות שביתת הנשק; השנייה – מעמד הפליטים הפלסטינים; השלישית – מעמדה של ירושלים. הנחת הממשל הייתה שישראל תלויה בארצות הברית באופן מוחלט כמעט, ולכן היא תתקשה לסרב לתביעות מצד הממשל בסוגיות הנוגעות למדיניות הביטחון של ישראל וליחסיה עם העולם הערבי.

על רקע זה ניתן לראות את הלחצים הכבדים, מלווים באיומים בוטים, שהפעילו נשיאים שונים כלפי ישראל בתביעות הנוגעות לקידום מהלכי הסדר עם מדינות ערב. במהלך שנות ה-50 רקמה ארצות הברית בהנהגתו של הנשיא אייזנהאואר, ובתיאום עם בריטניה, תוכנית להסדר מדיני בין ישראל ומצרים (תוכנית "אלפא"), שבמסגרתה תצטרך ישראל לסגת מחלקים גדולים

בלבנון, מן הראוי היה לשקול בכובד ראש אם עיתוי המפגש מתאים. מפגש בין ראש ממשלת ישראל ונשיא ארצות הברית חייב להיערך בעיתוי נוח לשני הצדדים, דבר שיבטיח את הצלחתו. בסוגיה כל כך קריטית למדינת ישראל, מן הראוי שלא יילקחו סיכונים מיותרים.

במהלך המפגש הקדיש ראש הממשלה מקום ניכר לעימות עם הנשיא ואנשי הצוות שלו סביב הביקורת של הממשל על מהלכי הצבאיים של ישראל. אנו לא רואים טעם רב בהתעמתות עם ביקורת של מעצמה ידידותית כמו ארצות הברית על מהלכי הצבאיים של מדינת ישראל, מה גם שנראה היה בעליל שביקורת זו נועדה לצאת ידי חובה. התגובה הישראלית רק מחדדת את המחלוקות ואינה תורמת דבר לחיזוק הקשרים בין שתי המדינות.

מעבר לכך, במהלך המפגש הפגין ראש הממשלה בגין נטייה מוגזמת להתריס בפני נשיא ארצות הברית על דבריו, תוך הצגת אירועים מן ההיסטוריה הלאומית של ארצות הברית, המצביעים לכאורה על צביעות בהתייחסותה של ארצות הברית. דברים אלה יוצרים ללא ספק מבוכה בממשל האמריקאי, אך לא ברור כיצד הם משרתים את האינטרסים הלאומיים של מדינת ישראל. ראש הממשלה נתניהו נאלץ לנקוט גישה דומה כאשר החליט לנאום בקונגרס ולמתוח ביקורת פומבית על הנשיא אובמה בשל הסכם הגרעין שהוא חתם עם איראן, שבו ראה נתניהו איום ממשי על ביטחונו של מדינת ישראל. הגם שממשל אובמה לא שבע נחת ממפגן כוח זה במגרשו הביתי, הוא לא הגיב בפגיעה כלשהי באינטרסים חשובים של מדינת ישראל. בתקופת כהונתו של אובמה התהדקו באורח משמעותי הקשרים האסטרטגיים בין ישראל וארצות הברית.

כל הנהגה בישראל חייבת להפנים בקרבה את ההכרה בכך שמערכת היחסים בין שתי המדינות היא א־סימטרית, ואין טעם לדרוש שוויון בהתייחסויות כלפי פעילותן הצבאית של שתי המדינות. בנסיבות שבהן נערך המפגש בין הנשיא רייגן ובגין, מן הראוי היה למזער עד כמה שאפשר את המחלוקות, ולמקד את הדיון בהשגת הבנות מרחיקות לכת עם הממשל סביב הדרכים שבהן צריכה ישראל לפעול כדי לצמצם את האיומים עליה. בסיכומו של דבר, הרושם המתקבל מקריאת הפרוטוקול הוא שממשל רייגן הפנים ככל הנראה שמנחם בגין היה ראש ממשלה מ"ז שונה". מדובר במנהיג שנשא עימו את ההיסטוריה הקשה והטרגית של העם היהודי לאורך אלפי שנים, ואת הצורך שבער בעצמותיו להדגיש את צדקת דרכה של ישראל בפני "הגויים". בנסיבות אלה הבין הממשל שאל לו לצפות שגינוני הדיפלומטיה המסורתית יחייבו אותו. גם נתניהו מרבה לשזור מוטיבים

ביטוי לכעסו על פעילותה הצבאית של ישראל בלבנון, שפגעה באינטרסים של ארצות הברית ובמיוחד בקשריה עם העולם הערבי. מצד אחר הוא הבין שפעילות זו של ישראל הכרחית לצורך הגנה על מדינת ישראל ואזרחיה. מעבר לכך, הממשל היה מודע לכך שפעילות זו שירתה במידה רבה גם את האינטרסים האסטרטגיים של ארצות הברית.

מרכיב "סמוי" בגיבוש עמדותיה של ארצות הברית בסוגיית המערכה בלבנון הייתה העובדה שצה"ל לא מימש את הציפיות של הממשל לנצל את עליונותו הצבאית המוחלטת כדי להביא להכרעה מהירה במערכה, תוך פגיעה מינימלית באוכלוסייה אזרחית. תופעה דומה חזרה על עצמה גם במלחמת לבנון השנייה ובמהלך 'צוק איתן', כאשר לאחר שבועות של מלחמה לא הצליח צה"ל להגיע לעמדה של הכרעה מול חזבאללה וחמאס, הגם שהממשל תמך בזכותה של ישראל לפעול להגנה עצמית והעניק לה חופש פעולה נרחב למדי (שלום, 2014; שלום והנדל, 2007). ברור מאליו שאילו היה צה"ל מצליח להשיג ניצחון חד־משמעי תוך זמן קצר ופגיעה מינימלית באוכלוסייה אזרחית, עמדת הממשל כלפי המערכה שאליו יצאה ישראל הייתה שונה במידה רבה.

תובנה זו המשיכה להיות רלוונטית גם בעימותים אחרים שהיו לישראל מאז מלחמת לבנון הראשונה, והיא תהיה רלוונטית גם בעתיד. מאז מלחמת לבנון הראשונה נקלעה מדינת ישראל מספר פעמים לעימותים מלחמתיים עם אויביה, ובראשם חזבאללה וחמאס. אף אחד מן העימותים לא הסתיים במהירות, ובוודאי שלא בהכרעה. בכל העימותים חזרה ונשנתה הדילמה של גביית מחיר כבד מהאויב, אל מול הידיעה שפעילות זו תהיה כרוכה בהכרח בפגיעה באוכלוסייה אזרחית. על רקע מעורבותה המסיבית של התקשורת בעימותים אלה, ברור מאליו שכל עימות יוביל בהכרח לפגיעה במעמדה של ישראל בדעת הקהל בעולם. יש להניח שגם בעימותים המלחמתיים הבאים תעמוד מדינת ישראל בפני דילמות דומות. הנחת היסוד היא שהמראות הקשים שיציפו את מסכי הטלוויזיה יחייבו גם מדינות אוהדות לישראל למחות על פעילותה הצבאית. מחאה זו מן הסתם תצמצם את חופש התמרון שלה. לפיכך, היכולת של מדינת ישראל להביא להכרעה מהירה של עימות צבאי עתידי הופכת להיות בעלת משמעות קריטית עבור מדינת ישראל.

מפגש בגין-רייגן טומן בחובו לקחים חשובים, בהקשר של יחסי ישראל-ארצות הברית, לימינו אלה ולעתיד: אנו סברנו שבנסיבות שנוצרו עם פתיחת המערכה, ועל רקע המחאות הגוברות סביב פעילותה הצבאית של ישראל

היסטוריים ויהודיים בהתבטאויותיו. לנו נראה שהכללת מוטיבים אלה תרמה לחיזוק מעמדו הבינלאומי.

פרופ' זכי שלום הוא מרצה בכיר במכללה האקדמית אשקלון ועמית מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי שליד אוניברסיטת תל-אביב. פרופ' שלום פרסם שורה של ספרים ומאמרים על היבטים מגוונים ביחסי ישראל-ארצות הברית ועל מדיניות הביטחון של ישראל. בשנת 2007 זכה פרופ' שלום בפרס ראש הממשלה על תרומתו לחקר מורשת דוד בן-גוריון.

מקורות

אוריון, א' (2016). עשור ליוניפי"ל 2: כוח חזק, מנדט חלש, מבט על, גיליון 844, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל-אביב.
 בגין, מ' (4 ביוני 1982א). [מכתב ראש הממשלה בגין אל הנשיא רייגן]. ארכיון המדינה. (תיק מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מתתיהו שמואלביץ, התכתבויות בין הנשיא רייגן וראש הממשלה בגין, תיק א-4/178), ירושלים.
 בגין, מ' (6 ביוני 1982ב). [מכתב ראש הממשלה בגין אל הנשיא רייגן]. ארכיון המדינה. (תיק מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מתתיהו שמואלביץ, התכתבויות בין הנשיא רייגן וראש הממשלה בגין, תיק א-4/178), ירושלים.
 בוש, ג' (2004). חילופי מכתבים בין ראש הממשלה, אריאל שרון לבין נשיא ארה"ב, ג'ורג' בוש (14 באפריל), אתר הכנסת, https://www.knesset.gov.il/process/docs/DisengageSharon_letters.htm

בן-צבי, א' (2011). **מטרומן ועד אובמה: עלייתם, וראשית שקיעתם של יחסי ישראל-ארצות הברית**, משכל הוצאה לאור, ידיעות אחרונות.

הייג, א' (4 ביוני 1982). [מכתב מזכיר המדינה אל ראש הממשלה מנחם בגין]. ארכיון המדינה. (תיק מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מתתיהו שמואלביץ, התכתבויות בין הנשיא רייגן וראש הממשלה בגין, תיק א-4/178), ירושלים.

ידלון, ע' (2017). העברת שגרירות ארצות הברית לירושלים, סיכויים, סיכונים והמלצות, מבט על, גיליון 895, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל-אביב.

לואיס, ס' (9 ביוני 1982). [מכתב השגריר אל ראש הממשלה מנחם בגין]. (תיק מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מתתיהו שמואלביץ, התכתבויות בין הנשיא רייגן וראש הממשלה בגין, תיק א-4/178), ירושלים.

משרד החוץ הסובייטי (16 ביוני 1982). [מברק אל משרד החוץ בירושלים]. ארכיון המדינה. (תיק מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מתתיהו שמואלביץ, התכתבויות בין הנשיא רייגן וראש הממשלה בגין, תיק א-4/178), ירושלים.

נאור, א', ולמפרום, א' (עורכים) (תשע"ד). **מנחם בגין – ראש הממשלה השישי: מבוחר תעודות מפרקי חייו (1913-1992)**, ארכיון המדינה, ירושלים.

עברי, ד' (2007). השמדת מערך הטק"א במלחמת שלום הגליל, **מערכות**, 25 שנה למלחמת שלום הגליל, גיליון 413, יולי, עמ' 72-68.

רייגן, ר' (27 באפריל 1982א). [מכתב הנשיא אל ראש הממשלה בגין]. ארכיון המדינה. (תיק מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מתתיהו שמואלביץ, התכתבויות בין הנשיא רייגן וראש הממשלה בגין, תיק א-4/178), ירושלים.

רייגן, ר' (4 ביוני 1982ב). [מכתב הנשיא אל ראש הממשלה בגין]. ארכיון המדינה. (תיק מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מתתיהו שמואלביץ, התכתבויות בין הנשיא רייגן וראש הממשלה בגין, תיק א-4/178), ירושלים.

רייגן, ר' (6 ביוני 1982ג). [מכתב הנשיא אל ראש הממשלה בגין]. ארכיון המדינה. (תיק מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מתתיהו שמואלביץ, התכתבויות בין הנשיא רייגן וראש הממשלה בגין, תיק א-4/178), ירושלים.

רייגן, ר' (9 ביוני 1982ד). [מכתב הנשיא אל ראש הממשלה בגין]. ארכיון המדינה. (תיק מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מתתיהו שמואלביץ, התכתבויות בין הנשיא רייגן וראש הממשלה בגין, תיק א-4/178), ירושלים.

שלום, ז' (1996) **מדיניות בצל מחלוקת: מדיניות הביטחון השוטף של ישראל 1949-1956**, הוצאת מערכות, תל-אביב.

שלום, ז' (2010). תכנית ההתנתקות – החזון ושברו, **עדכן אסטרטגי**, כרך 13, גיליון, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל-אביב.

שלום, ז' (2014). "יחסים מיוחדים" במבחן הזמן, מדיניות ארצות הברית במהלך מבצע 'צוק איתן'. **עדכן אסטרטגי**, כרך 17, גיליון 3, אוקטובר, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל-אביב.

שלום, ז', והנדל, י' (2007). כשלים קונספטואליים בדרך למלחמת לבנון: לקחים אפשריים, **עדכן אסטרטגי**, כרך 10, גיליון 1, יוני, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל-אביב.

EC action against Israel. Summary of measures against Israel. Signature of EC/Israel financial protocol still suspended? Arms embargo against Israel. FCO 93/1592. File No. NFr 026/1, PRO (Public Record office), 1982 (no date).

Kennedy, D., & Brunetta, L. (2010). Lebanon and The Intelligence Community, CIA Library, Volume 37, Issue 2, <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/vol37no2>

Reagan, R. (1990). *An American life*, Simon and Schuster, New York.

Remarks of the President and Prime Minister Menachem Begin of Israel Following Their Meetings, (September 10, 1981). Ronald Reagan Library, Simi Valley, USA, <https://www.reaganlibrary.gov/research/speeches/91081b>

Remarks of the President and Prime Minister Menachem Begin of Israel Following Their Meetings (June 21, 1982, 11.05- 11.50). Near East and South Asia Affairs, Ronald Reagan Library, Simi Valley, USA. <https://www.reaganlibrary.gov/research/speeches/62182a>



קרדיט

גמישות הרכבית ומבצעית ב"מלחמות החדשות": מערכי משימה צבאיים ופעולה קולקטיבית

איל בן-ארי

בעימותים בני זמננו צבאות נוטלים חלק בתצורות מבצעיות (mission formations) מרובות משתתפים. תצורות אלו – או כפי שנכנה אותן כאן 'מערכי משימה' – הן מבנים זמניים שמוקמים לשם ביצוע משימות ייעודיות ומורכבים מכוחות חמושים מגוונים, מארגונים ממשלתיים ומגופים אזרחיים. כדי לאפשר פעילות גמישה, לכידה וקולקטיבית, יש לעצב מערכים אלה כך שיהיו בעלי יכולת הסתגלות והתאמה הן לתנאים בזירה המקומית והן לדרישות ולציפיות החברתיות והפוליטיות החיצוניות לזירה לגבי אופן השימוש בכוח חמוש. הניתוח שלהלן מתבסס על קריאה של ספרות מקצועית ומחקרית והוא אינטגרטיבי וסינתטי: אינטגרטיבי בכך שהוא משלב מקורות ומקרים מגוונים, וסינתטי בכך שהוא מנסח מודל המסביר כיצד התכנון והשימוש העכשוויים בכוחות מניבים אדפטציה מוצלחת. הטיעון מוצג בשלושה שלבים. בשלב הראשון נטען שהמערכים כיום מתאפיינים בקנה מידה, במורכבות ובגיוון השונים מאוד משילובים דומים (כגון כוחות משימתיים) שנעשו בעבר. בשלב השני נטען שהגיוון הפנימי הוא זה שמאפשר לכוחות להתאים את עצמם לשינויים, הן בסביבות המבצעיות והן בדרישות החיצוניות. בשלב השלישי מוסבר כיצד המורכבות והגיוון הפנימיים יכולים לשפר הסתגלות והתאמה, אך גם מקשים השגת פעילות לכידה וקולקטיבית. לסיכום מוצגות שש דילמות בתכנון מערכי משימה כיום.

מילות מפתח: מערכי משימה, הסתגלות/התאמה, גמישות ארגונית, המלחמות החדשות.

מבוא

אין ספק שחל שינוי באופן שבו כוחות הצבא של הדמוקרטיות התעשייתיות פועלים בעימותים חמושים בני זמננו. עימותים אלה – המכונים לא פעם "המלחמות החדשות" – מורכבים ומעורפלים, קבועים או מתמשכים יחסית ומשלבים מערך שחקנים מורכב למדי ובעל מגוון אינטרסים, ערכים ומטרות. לאור זאת, הפעולה בזירה המבצעית (in-theater) מערבת לא רק יחידות רבות מכל קשת היכולות הצבאיות, אלא גם שלל ארגונים ממשלתיים (של מודיעין וריגול או דיפלומטיה וסיוע) וגופים אזרחיים (כמו תנועות הומניטריות, אמצעי התקשורת או חברות אבטחה ולוגיסטיקה פרטיות). נוסף על כך, כוחות הפועלים בזירה המקומית חייבים לעמוד בדרישות ובציפיות של שחקנים חיצוניים (ממשלות, התקשורת, מערכות המשפט או תנועות חברתיות) בנוגע להיכן, מתי ואיך הם משתמשים באלימות מדינית חמושה. התוצאה היא, אומרים לנו חוקרים ומומחי צבא, שהצבאות הפכו או צריכים להפוך ליותר מודולריים, גמישים, בעלי גבולות פתוחים או היברידיים (Haltiner & Kummel 2009; Kummel 2011; McChrystal 2015; Shields & Travis 2017; Soeters 2008). כל המונחים הללו מדגישים את חשיבות הגמישות וההסתגלות לציפיות ולתנאים השונים המופנים כלפי כוחות צבא הפועלים בזירות מקומיות. אולם כיצד ניתן לרכוש יכולת גמישות והסתגלות?

על מנת לעמוד באתגרים שמעמידים עימותים בני זמננו פיתחו הצבאות, תוך הסתמכות על טכנולוגיות חדשות (King 2011; Shields 2011), מבנים ארגוניים המבוססים הן על תבניות ותיקות של היררכיה והן על תבניות חדשות יותר כמו רשתות, קיבוצי צוותים, מודלים הטררכיים או קואליציות אד הוק זמניות. מבחינה ארגונית, תצורות אלה הן לרוב זמניות, שונות מבחינת מספר ומגוון מרכיביות, בגודלן בחירות גבולותיהן, במבני ההנעה (מוטיבציה), במדדי ההצלחה ואוריינטציות הזמן של מרכיביותן ובסוגי חיבורים פנימיים וחיצוניים. הגיוון הרב של ההרכבים ואופני הפעולה של התצורות הצבאיות החדשות הם התשובה הארגונית לסביבות המורכבות ולעיתים מנוגדות, שבתוכן פועלים כוחות צבא (Hasselblad, 2007; King, 2011; Zaccaro et al., 2011). במילים אחרות, הגיוון הפנימי של ההרכבים החדשים חייב להתאים מערכים אלו למגוון ולמורכבות של סביבתם, כדי שיוכלו להתמודד ולהסתגל לאתגרים המרובים שבפניהם הם ניצבים (Finkel, 2011; Gill & Thompson, 2017; Nuciari, 2007; Poole & Contractor, 2011). אם כך, ניסוח מחדש של השאלה המרכזית של מאמר זה הוא – כיצד ניתן להגיע לפעולה

קולקטיבית, מתואמת בתוך מבנים גמישים ומסתגלים, המתאפיינים בגיוון פנימי רב?

הסתגלות או התאמה היא תהליך כוונן הפעולות, ההנחות או התחזיות הנוגעות לסביבות מבצעיות בדרכים שמשנות את האינטראקציה של תצורה ארגונית עם אותן סביבות, בין במסגרת זמן מיידית ובין כהכנה לאינטראקציה עתידית (Murray, 2011). אדפטציה אינה חדשנות המתרחשת בתקופות של שקט יחסי, והיא כוללת התעמקות בבעיות ואימוץ התאמות קודמות שנעשו בארגון כדי לשחזר הצלחות. בהמשך לקו זה, השאלה המנחה את המאמר הנוכחי שונה מזו שנשאלת בדרך כלל על ידי חוקרים ואנשי מקצוע העוסקים בהתאמה ובהסתגלות (אדפטציה) צבאית. ראשית, רבים מהמחקרים שפורסמו בעבר התמקדו ברמת המקרו של מדינות וצבאות (למשל, Barry, 2016; Fox, 2017; Finkel, 2011; Griffith, 1996; Lupfer, 1981; ראו Gudmundsson, 1989). כמו כן, מרבית המחקרים האלה התמקדו באדפטציה במלחמות קונוציונליות, ובדרך כלל חקרו צבא של מדינה אחת (או השוו בין מדינות שונות). מחקרים על עימותים עכשוויים – המחברים תבניות ישנות וחדשות – ממשיכים בדרך כלל להתרכז במדינה אחת (Catignani, 2014a; Marcus, 2011; Russel, 2010; Schmitt, 2017; Serena, 2011). מבחינה תיאורית, עבודות אלה משתמשות בדרך כלל בגרסאות שונות של מודלי למידה ארגוניים כדי לנתח את מידת הנכונות להסתגלות ולהתאמה, ואת התהליכים שבהם הן מתרחשות (Jensen 2018). עבודתו של פארל לבדו או עם אחרים (Farrell, 2010; Farrell et al., 2013b; et al., 201a) היא דוגמה לקו ניתוח פורה זה, המדגיש את הממדים המעצבים את ההסתגלות וההתאמה (כגון תרבות והיסטוריה צבאית, יחסי צבא-חברה או סוגים שונים של דינמיקה פוליטית לאומית).

עם זאת, מוקד המאמר הנוכחי שונה וקרוב יותר לספרות הרלוונטית העוסקת במבנים של כוחות רב-לאומיים (McCrystal, 2015; Goldenberg, & Dean, 2017), שכן אין במאמר זה ניתוח של הנכונות לאדפטציה או של הדינמיקה שבה יחידות רוכשות יכולות חדשות. המאמר מתמקד בפוטנציאל של מבנה ארגוני מסוים שהתפתח: ב'איך' ולא ב'מתי', ובאילו נסיבות חלה האדפטציה בפועל. בהמשך לקו זה אימצתי את הדגש של פינקל (Finkel, 2011) על חשיבות הגמישות במלחמה, אך העברתי את הניתוח לאבני הבניין הארגוניות של גמישות זו. יודגש שוב שהמאמר אינו עוסק בשאלה כיצד התפתחו מערכים

בימינו, אלא להציג את הפוטנציאל הארגוני שהביא את מקבלי ההחלטות לאמץ מבנים ארגוניים אלה. הטענה שלי משולשת. ראשית, אטען כי המערכים של היום מתאפיינים בקנה מידה, במורכבות ובגיוון השונים מאוד מחיבורים דומים שנעשו בעבר. שנית, אטען כי הגיוון הפנימי שלהם מאפשר להם להסתגל ולהתאים הן לסביבות ולאתגרים מבצעיים משתנים והן לשינוי בציפיות הפוליטיות והחברתיות לגבי אופן השימוש בכוח צבאי. שלישית, אסביר שהמורכבות והגיוון הפנימיים הם אומנם פוטנציאל להסתגלות ולהתאמה, אך מנגד גם פתח לקושי בהשגת פעולה קוהרנטית וקולקטיבית.

מערכי משימה ופעולה קולקטיבית

כדי לענות על השאלה שהצבתי, פיתחתי מסגרת רעיונית שגובשה במקור עם עמיתים (Ben-Ari, 2011; 2015, 2017; Brond, Ben-Shalom, & Ben-Ari, forthcoming; Sher et al., 2011) ומתמקדת בהרכב, בדינמיקה ובדילמות ההפעלה של מה שקראנו לו 'מערכי משימה צבאיים' (military mission formations): שילוב של יחידות צבאיות שונות, לעיתים עם גורמים אזרחיים (ממשלתיים ולא-ממשלתיים), בחיבורים זמניים, בדרך כלל ייעודיים למשימה, וזאת לצורך ביצוע משימות ספציפיות ובכלל זה לחימה. במונחים של תיאוריה ארגונית, תצורות אלו הן מערכות אקולוגיות ארגוניות המתאפיינות בהיגיון ובסדר פנימיים, אך גם מסוגלות להתאים עצמן לסביבותיהן. הרעיון של מערכי משימה כולל לא רק תצורות לחימה אלא גם התקבצויות סביב יחידות צבאיות העובדות יחד עם גורמים אחרים, למשל למתן סיוע במקרה אסון או לשם אספקת תרופות ומזון לאוכלוסיות בסכנה.

השימוש במושג 'מערכי משימה' ולא ב'צוותי משימה' או 'מערכות רב-קבוצתיות' (Zaccaro et al., 2011) נועד להקיף מערך רחב יותר של תופעות ארגוניות, הכוללות צוותי קרב זמניים, מרכזי היתוך מודיעיניים (Dostri & Michael, 2019; Michael et al., 2017), קבוצות מחקר, כוחות רב-לאומיים (King, 2006; Friesendorf, 2018), חדרים בקרה למשימה, צוותי פרויקט, התקשרויות בין יחידות לבין גופים לא-ממשלתיים, התאגדויות טכניות (Lo, 2019), שיתוף בין כוחות צבאיים לבין חברות פרטיות (למשל, לאספקת אבטחה ותשתיות) (Osinga & Lindley-French, 2010), מבנים מודולריים המאורגנים לשיטור בעצמות גבוהה, הרכבים של כוחות סדירים ומילואים (Bury, 2019; Schilling, 2019), קבוצות לסיוע הומניטרי (Eldridge, 2017) או כוחות משימה לוגיסטיים (van Kampen et al., 2012). למטרת המאמר הנוכחי לא נבחנו מבנים קבועים למדי

או תצורות משימה (אם באמצעות אלתור או תכנון, בתהליכי מעלה-מטה או מטה-מעלה), אלא באופיים ובפוטנציאל של מערכי המשימה.

לפיכך ניגשתי לסוגיית ההסתגלות וההתאמה דרך השאלה כיצד מעוצבים ופועלים תצורות המשימה העכשוויים (בנפרד או עם שותפים אזרחיים), כך שיוכלו להתאים ולפעול בצורה קוהרנטית וקולקטיבית. הניתוח מבוסס על קריאה נרחבת בספרות המקצועית והמחקרית בתחום הצבאות של הדמוקרטיות התעשייתיות בעידן הנוכחי, והוא אינטגרטיבי וסינתטי במטרותיו: אינטגרטיבי בכך שהוא משלב מקורות ומקרים מגוונים, וסינתטי מבחינת גיבוש מודל לשאלה כיצד צבאות מעצבים ומשתמשים כיום בתצורות ארגוניות שונות כך שיוכלו להסתגל בהצלחה לאתגרים מבצעיים בזירות מקומיות (in-theater) ולדרישות חיצוניות.

במונחים של תיאוריה ארגונית, תצורות אלו הן מערכות אקולוגיות ארגוניות המתאפיינות בהיגיון ובסדר פנימיים, אך גם מסוגלות להתאים עצמן לסביבותיהן. הרעיון של מערכי משימה כולל לא רק תצורות לחימה אלא גם התקבצויות סביב יחידות צבאיות העובדות יחד עם גורמים אחרים, למשל למתן סיוע במקרה אסון או לשם אספקת תרופות ומזון לאוכלוסיות בסכנה.

לפני שאמשיך, חשוב להבהיר עוד קמעה את מוקד הניתוח שלי. ראשית, אין ספק שניתן לטעון כי זה מכבר נעשה שימוש במערכי משימה כאלה בצבאות בכל העולם (Finkel, 2011), וכי הדוקטרינה של צבאות רבים כבר מגלמת את חשיבותן של תצורות משימה כאלה. אולם כפי שאראה, החיבורים (amalgamations) שנעשים כיום מגוונים הרבה יותר מאלה שנעשו עד סיום המלחמה הקרה, למרות שכבר אז ניכרו ניצני השינוי. זאת ועוד, ההיקף והרמה של המערכים שונים מאוד ממה שניתן היה לראות במלחמות קונוונציונליות. כך למשל, אוגדות כיום מתפרסות על פני מאות קילומטרים וכוללות מערך עצום של רכיבים, כולל רכיבים אזרחיים רבים (King, 2019). המאמר הנוכחי אינו עוסק בדוקטרינה או בתיאוריה צבאית, ואף אינו טקסט המספק מרשם כיצד לשפר את האפקטיביות של מבצעים (אם כי ניתן אולי לגזור ממנו מרשמים כאלה). במקום זאת, המאמר מציע ניתוח מנקודת המבט של חקר ארגונים, בתקווה להרחיב את הבנתנו לגבי סוגי הצורות והמבנים המשמשים ברבות מהמשימות הצבאיות כיום. אין הכוונה לומר בכך שמערכי משימה הם פתרון ודאי לכל בעיית ביטחון ועימות חמוש

של הצבא (Shaw, 2005; Levy, 2012) – שמאפיינים ומעצבים הנחיות ממשיות לפעילות. במילים אחרות, מערכי המשימה העכשוויים חייבים לעמוד לא רק באתגרים צבאיים אלא גם בציפיות החברתיות החדשות העולות מן החברות השולחות את הכוחות, ובאלה של הקהילה הבינלאומית.

העובדה שכל עימות ספציפי אינו מוגבל עוד רק לזירה שבה נעשה שימוש באלימות אלא מתרחש גם בזירות אחרות – התקשורת, חלקים של החברה או מערכות המשפט – הביאה ליצירת מבנים ארגוניים חדשים או להרחבה של ישנים, במטרה לתת מענה גם לאתגרים החדשים. מסיבה זו, רבים מהמערכים כיום כוללים תפקידים כמו עורכי דין צבאיים, דוברים וקציני קישור לצבאות אחרים או לגופים אזרחיים.

נקודה זו מסבירה את הסיבה לגיוון הארגוני הפנימי של מערכי המשימה כיום, שכאמור חייב להתאים לשונות ולמורכבות של סביבתם, אם עליו לעסוק באתגרים מבצעיים ובציפיות חברתיות של אותה סביבה (Finkel, 2017; Gill & Thompson, 2011). באופן מעשי, העובדה שכל עימות ספציפי אינו מוגבל עוד רק לזירה שבה נעשה שימוש באלימות אלא מתרחש גם בזירות אחרות – התקשורת, חלקים של החברה או מערכות המשפט – הביאה ליצירת מבנים ארגוניים חדשים או להרחבה של ישנים, במטרה לתת מענה גם לאתגרים החדשים. מסיבה זו, רבים מהמערכים כיום כוללים תפקידים כמו עורכי דין צבאיים, דוברים וקציני קישור לצבאות אחרים או לגופים אזרחיים. מדובר בתפקידים חוצי/מרחיבי גבולות (boundary-spanning) המקשרים בין המערך לסביבתו החיצונית ופועלים כמתווכים, סוכנים, מתורגמנים תרבותיים או נושאים ונותנים (McChrystal, 2015 בנושא אנשי קשר, עמ' 177). הפתרון הצבאי הקלאסי, גם אם הוא סטראוטיפי, להשגת פעולה קולקטיבית ומתואמת בסביבות לא ודאיות מתמקד בפעולות מתוכננות, מבוקרות ומתואמות, המבוססות על הכשרה צבאית מקצועית וחיבור בארגון הצבאי, ועל ידע ומיומנות המוטמעים בדוקטרינות, בפרקטיקות ובנהלים ארגוניים (Hasselbladh, 2007). תכנון וסטנדרטיזציה משמשים להבטחת יכולת התחלופה של אנשי הצוות, שעוברים הכשרה דומה ובקיאם בהליכים שהותוו, וכן להבטחת עמידות הכוחות הצבאיים בעת מאבק חמוש. אך במערכי המשימה כיום קשה להגיע לסטנדרטיזציה בין כל כך הרבה תפקידים, יחידות וארגונים משתתפים (שרבים מהם חוץ-צבאיים),

כמו נאט"ו, אבל כן התייחסתי למערכים דוגמת הכוחות שהוקמו בבוסניה-הרצגובינה, לצוותי שיקום מחוזיים (Provincial Reconstruction Teams) באפגניסטן, למשימות שמירת שלום או לכוחות המשימה המיוחדים שהוקמו בעיראק (McChrystal, 2015). נוסף על כך, כל המבנים הארגוניים הללו מאוישים בחיילים המייצגים גיוון חברתי ותרבותי במונחים של מגדר ונטייה מינית, גזע ואתניות ומעמד והשכלה, לצד גיוון במוטיבציות ובניסיון, במקצוע ובהכשרה צבאית ובהשתייכות ליחידות תמיכה או לחימה (Michael, 2007).

מבחינת הניתוח, המושג מערך משימה נועד לתפוס את האופי התהליכי (המתמשך) של החיבורים, המכלולים או השילובים שאותם מחייבת מעורבות צבאית בעימותים עכשוויים (Brond, Ben-Shalom & Ben-Ari, עתיד להתפרסם). על פי צ'רנייבסקה (Czarniewska, 2004, 2005) אפשר לומר שכולם מערכי פעולה מוכוונים יעדים ובעלי יכולות איתור מידע על סביבותיהם, הם כוללים מבנים פנימיים (ולעיתים סותרים) ובעלי מאפיינים חברתיים וארגוניים ספציפיים ודרגות שונות של זמניות (כאשר רבים מתוכם הם יוזמות חד-פעמיות). מערכי משימה מבצעים בדרך כלל משימות הן ברצף זמן (פעולות שונות זו אחר זו) והן במקביל (פעולות הטרורגניות בו-זמנית). יתרה מכך, בניגוד לארגונים קבועים, אין הנחה שתצורות אלו משכפלות את עצמן ונשארות קבועות לאורך זמן (Poole & Contractor, 2011;), (אם כי סדרה של מערכי משימה חופפים ומשתלבים עשויים להתלכד למבנה קבוע יותר [Mathieu, 2011]). בהתאם, המוקד שלי הוא במעין "תאגידים" ארגוניים זמניים ש"נתפרו במיוחד" למשימות ספציפיות, הכוללים מערך יכולות והתמחויות על מנת לתת מענה לדרישות המורכבות של משימות עכשוויות אלו (רק חלקם תואמים לכוחות משימה קלאסיים).

השיקול השולט בכל המערכים הללו הוא התאמתם והסתגלותם לאתגרים של הסביבות הספציפיות שלהן (Kramer et al., 2012). לכן אין מודל "סטנדרטי" קבוע לתצורות כאלה (כמו זה הקיים בספר הוראות), אף כי יש תועלת בהנחיות עיצוב כלליות, וניתן למצוא אותן בכמה מהתורות הצבאיות (Leonhard, 2008). הספציפיות של כל מערך משימה חשובה במיוחד במה שמכונה כיום "לוחמה מורכבת ולא סדירה" או "מלחמה היברידית" (Hoffman, 2007), שבה המורכבות של הזירות והיריבים מחייבת פעילות והרכבים ייחודיים. אך האתגרים העומדים בפני מערכים אלו אינם רק "בזירה המקומית", מכיוון שמערכים כאלה חייבים לענות גם על ציפיות חברתיות ופוליטיות ברמת המקרו – ביניהן רגישות לנפגעים, מרקטיזציה, טכנולוגיזציה ומשפטיזציה

ועמימות אסטרטגית פירושה שכוחות אלו תלויים מאוד בחוקים ובנהלים רשמיים, אפילו יותר מארגונים גדולים אחרים (Barkawi & Brighton, 2011). במילים אחרות, האחידות (solidity) של היחידות הצבאיות – היכולת שלהן לפעול בצורה אוטונומית על בסיס סטנדרטים, חיברות מעמיק, אימונים, דוקטרינה ומשמעת – היא שמעניקה להן את היכולת להיות מרכיבים מרכזיים במערכי משימה (De Waard & Kramer, 2007); למעשה, אוטונומיה איתנה וגמישה של כל מרכיב מאפשרת את הגמישות המבצעית של המערך כולו (Kramer & De Graaf, 2012).

שני מקרים ממחישים נקודה זו. החטיבות האירופיות החדשות שחקר אנתוני קינג (King, 2011) מורכבות ממגוון מרכיבים גדול בהרבה מזה של החטיבות בימי המלחמה הקרה, אך היחידות המרכיבות אותן (למשל פלוגות של הנדסה קרבית או יחידות ארטילריה, וכן כוחות חיל רגלים ושריון) מסוגלות לפעול בצורה אוטונומית ומתבססות על אחידות ארגונית פנימית. פירוש הדבר שיש להן פוטנציאל לשרוד בנסיבות של התכתשות אלימה. באופן דומה, במערך המשולב של הכוחות המיוחדים בעיראק, כל יחידה הייתה אמורה להישאר נאמנה לאתוס שלה, תוך שמירת הקשר עם יחידות אחרות בדרכים מגוונות (McChrystal, 2015). לכן כפי שמקצועיות, דוקטרינה ברורה ושליטה בפרקטיקות צבאיות מאפשרות לכוחות לאלתר, כך יציבות, לכידות וסדר של כל המרכיבים של מערכי המשימה בפני עצמם מאפשרים גמישות כוללת.

אוטונומיה ופעולה קולקטיבית – בעוד האוטונומיה של היחידות המרכיבות תורמת ליכולת ההסתגלות וההתאמה של מערך המשימה כולו, השתתפות במערך משימה אינה מצב "טבעי" עבור רוב הגורמים במערך, גם מכיוון שבמרבית המקרים לא היו ביניהם קשרים קודמים, וגם משום שההצטרפות לפעולה הקולקטיבית כרוכה לא רק באובדן עצמאות ושיקול דעת אלא גם באובדן אפשרי של ייחודיות וזהות. מערכי משימה אינם רק אמצעי תיאום כאשר יש למשל גבולות ברורים בין ארגונים, כך שהם אינם מפריעים זה לזה, כפי שקורה בגדודי צבא הפועלים זה לצד זה ובין כוחות ממדינות שונות המרכיבים כוחות רב-לאומיים רבים (Friesendorf, 2018; King, 2006). מערכי משימה גם לא מהווים מיזוגים שבהם היחידות המרכיבות מאבדות את הזהות ואת המבנה העצמאי שלהן כאשר יש, למשל, צמצום והאחדה של יחידות. הרעיון הוא בעצם שהשתתפות במערכי משימה מחייבת הן מודעות למטרות משותפות והן את התרומה העצמאית והאוטונומית של כל גורם משתתף

ולכן יש להשלים את הסמכות ההיררכית בשכנוע ובשיתוף פעולה.

על רקע דברים אלה ניכרת הבעייתיות המיוחדת בהשגת פעולה מתואמת וקולקטיבית במערכי משימה. פעולה קולקטיבית בקרב כל קבוצת שחקנים תלויה בנכונות לשיתוף פעולה (Bollen & Soeters, 2007) ובתחרות על משאבים, הקיימת לעיתים בין השחקנים (Michael et al., 2017). במערכי משימה הבעיה מוחמרת מכיוון שהיחידות במערך שייכות ל"ארגוני בית" שונים, בין שמדובר בצבאות של מדינות או ביחידות "אורגניות", שעומדים מאחוריהם מרגישים הזדהות ותלויים בסיכויי קידום (Zaccaro et al., 2011). לכן, הקושי בהשגת פעולה קולקטיבית מקורו בהבדלים במקצועיות, ביריבויות בין מרכיבי המערך ובדרכי הפעולה. במקרה של כוחות רב-לאומיים, הקושי נובע מהבדלים בדרכים או בסגנונות התקשורת של צבא המדינה השולחת (Autesserre, 2014; Friesendorf, 2018; King, 2006) (Ruffa, 2018; Soeters et al., 2012). הקשיים גוברים בשל העובדה שמערכים אלה הם בדרך כלל מבנים חלשים וזמניים, שלעיתים מתאפיינים בחלוקת עבודה וסמכויות לא ברורה ומהווים זירות פוליטיות שדרכן השחקנים מקדמים את מטרותיהם שלהם (Winslow, 2002). דוגמה לכך היא 'צוותי השיקום המחוזיים' שהוקמו באפגניסטן, שבהם נוצרו מתיחויות רבות בין קציני צבא לאזרחים העוסקים במשימות פוליטיות ובסיוע ולשוטרים המופקדים על החוק והסדר, כאשר לכל צד היו מטרות ומניעים שונים, דימויים של "לקוחות", הנחות לגבי ביטחון או אוריינטציות זמן משלהם (Dziedzic & Seidl 2005; Contractor, 2011 Poole, &).

מאפיינים עיקריים של מערכי משימה

גיוון המרכיבים וקיומם של תפקידים חוצי/מרחיבי גבולות הם חלק בלתי נפרד מהצלחתם של מערכי משימה בהשגת יעדיהם, אך הם אינם מספיקים. כדי להשיג פעולה קולקטיבית אדפטיבית נדרשים תנאים ותהליכים נוספים.

סטנדרטיזציה בקרב הגורמים המשתתפים – חרף

הגמישות המרובה המתחייבת במשימות כיום, ברור שיש צורך תמידי בסטנדרטיזציה ובאחידות בתוך כל אחד ממרכיבי המערך – במיוחד ביחידות הצבאיות. סטנדרטיזציה ובירוקרטיזציה בארגונים עלולות אומנם להוביל לנוקשות ולאדישות (Biehl, 2008), אך יש להן גם יתרונות. יותר מדי שינויים והתאמות יביאו לכך שיחידות צבאיות יאבדו את החוסן, הגמישות והלכידות שלהן (Hasselblad & Yden, עתיד להתפרסם). השתתפות כוחות צבא במצבים בעלי פוטנציאל לאלימות, כאוס

בין מרכיביהם חשובות לא פחות לאפקטיביות וליכולת ההתאמה. כמו בכל מערכות יחסים, אמון הוא מרכיב מרכזי. בתחילת הדרך, בזמן ההרכבה ותחילת הפעילות, אמון במערכי המשימה מצריך אמון זריז (swift trust) המבוסס על ידע קטגורי (categorical knowledge), כלומר אינטראקציות המבוססות על סטראוטיפים באשר לאחרים (Ben-Shalom et al., 2005; Hyllengren et al., 2011; Schilling 2019 & Gill). מתפתחים, מתפתחות צורות אמון עמידות יותר (Thompson, 2017; McChrystal, 2015; Michael et al., 2012; Soeters et al., 2017). אמון במערכות צבאיות – ולא דווקא חברות או יחידות – הוא בדרך כלל תוצאה של יכולת מקצועית וכבוד מקצועי הדדי, כפי שקורה כיום בקרב רבים מהכוחות באירופה (Biehl, 2008; King, 2011) או בקרב הכוחות המיוחדים (McChrystal, 2015). עם זאת, על פי מחקרים על מערכי משימה, אמון יכול להתפתח גם מתוך תהליכים אחרים, כמו למשל מפגשים לא פורמליים סביב אוכל ושתיה או "שיחות מסדרון" (Elron et al., 1999, 2003; Goldenberg & Dean 2017; Leonhard, 2008; Maniscalco, 2008; Van den Heuvel 2017; Bury, 2019; Kramer & De Graaf, 2012; Resteigne & Van den Bogaert, 2013; Soeters et al., 2010).

אמון המתהווה בין מרכיבי המערך הוא לרוב תוצאה של רשתות אישיות חופפות שבאמצעותן מתרחש חלק גדול מהתקשורת הבלתי פורמלית, שיתוף המידע והשתתפות באירועים חברתיים (כגון שתייה משותפת). כפי שהראו מחקרים, רשתות כאלה הן חיוניות, גם מכיוון שהן מאפשרות הפצת ידע שלרוב לא ניתן להעברה באמצעים פורמליים (Catignani, 2008, 2014b; Yden, & Goldenberg & Dean, 2017; Hasselbladh & Leonhard, 2008: 243; O'Toole & Talbot, 2011). למידה מקומית כזאת קשורה בתורה לפעולה הקולקטיבית של המערך: זוהי למידה ב"לולאה כפולה" המעניקה למערכים את היכולת לשנות נורמות ופרקטיקות בהתאם לנסיבות המקומיות, או למצבים חדשים. עם זאת, לרשתות כאלה יש גם חסרונות פוטנציאליים, שכן שיתוף עשוי ליצור ידע מקומי מוגבל שלא ניתן להכליל ממנו, וקשרים אופקיים יכולים להוביל ליצירת קליקות ולפוליטיזציה יתר של המערכים.

שליטה והכוונה: מנהיגות – כדי להשיג פעולה קולקטיבית ומתואמת, כל מערכת זקוקה למידה מסוימת של בקרה והכוונה המגולמת בפיקוד (Ben-Ari, 2011). הדגש הוא על פיקוד ולא על מפקדים, מאחר

(המשגה דומה ניתן למצוא אצל מיכאל ועמיתיו [Michael et al., 2017]).

ליבה דומיננטית – מאפיין מרכזי של מערכי משימה מוצלחים הוא קיומה של ליבה דומיננטית, בין אם מדובר בדיסציפלינה או בזרוע צבאית עיקרית, או (כמו במערכים רב־לאומיים) במדינה מרכזית (כמו למשל בצוותי השיקום המחוזיים באפגניסטן). ליבה כזאת מספקת רפרטואר קולקטיבי, המעניק כלים להבנה (סיווג, ברירה ופרשנות) ופעולה (מרשמים) (Hasselbladh & Yden, עתיד להתפרסם) שאליהם יכולים יתר המרכיבים להתאים את עצמם, והוא זה שמכוון ושולט במערך. כך למשל, באורזגן שבאפגניסטן האוסטרלים נאלצו להתאים את עצמם לכוח ההולנדי שהיה גדול יותר, ובסמאווה שבפיראק היפנים נאלצו להתאים את עצמם לכוח ההולנדי שהוביל את המשימה שם (Aoi, 2017). בשני המקרים המרכיב ההולנדי סיפק מבנה שסביבו התלכדו היחידות האחרות. באופן דומה ובהמשך לקינג (King, 2011), במטות רב־לאומיים יש יתרון אם המרכיב העיקרי במערך דובר שפה משלו, יש לו פרקטיקות מקצועיות רווחות, ולעיתים הוא מורכב מאנשי צוות שכבר מכירים זה את זה. סביב צוות ליבה כזה יכולים שאר המרכיבים להתלכד, שכן הוא מעניק נקודת ייחוס משותפת. דוגמה נוספת היא 'כוח המשימה המשותף למבצעים מיוחדים' בראשות מק'קריסטל (McChrystal, 2015) בעיראק, שם התגבש מערך הצוותים (team of teams) סביב הליבה הדומיננטית האמריקאית. החיסרון במצב כזה הוא שליבה חזקה מדי עלולה להוביל לשליטה של קבוצה אחת. זה מה שקורה לפעמים, כמו למרכיבים האמריקאיים עקב עליונותם בתקיפות נאט"ו בבוסניה־הרצגובינה, או במשימות בעיראק ובאפגניסטן (Gill & Thompson, 2012; Soeters et al., 2017).

מודולריות ועיצוב ארגוני – על רקע זה ניתן להבין את אופני חיבור הרכיבים היוצרים מערכים דרך תבניות מודולריות המשלבות סוגים שונים של מומחיות (Kramer & De Graaf, 2012). עיצוב מודולרי הוא הבסיס לגמישות, מכיוון שהוא מקל את שינוי ההרכב הכולל כאשר מתפתחות נסיבות חדשות. זאת ועוד, עיצוב כזה מאזן בין הנטייה של יחידות ליבה שסביבן מתלכד המערך להתאים את עצמן ליחידה הדומיננטית, לבין הפוטנציאל היצירתי הנובע מהיחסים הבלתי צפויים המתפתחים בין יחידות אלו, תהליך שמק'קריסטל (McChrystal, 2015) מכנה "מפגשים מבטיחים" (serendipitous encounters).

תקשורת ואמון – עיצוב והרכבה של מערכים אינם מספיקים, מכיוון שהאינטראקציות המקשרות

252; Soeters, J., P.C. van Femema & R. Beers et al., 2010; Zaccaro et al., 2011: 9).

גמישות, התאמה ושליטה

על רקע הדברים האלה נעשה ניתוח של יכולת ההסתגלות וההתאמה (הפוטנציאליות) של מערכי משימה, בסיוע ההבחנה שעשו דה ווארד וקרמר (De Waard & Kramer, 2007). הם הבחינו בין גמישות הרכבית, הכרוכה ביכולת להרכיב ולהרכיב מחדש תצורות או רכיבים שונים לכדי מבנה ארגוני, לבין גמישות מבצעית הכרוכה ביכולת לפרוס כוחות משימה יעילים, שיהיו מסוגלים להתאים את עצמם ולהישאר מותאמים לתנאים המקומיים המשתנים. בלב שני סוגי הגמישות עומדת המודולריות של מערכי המשימה – מערכת מוגדרת מודולרית כאשר רכיביה ניתנים לפירוק ולחיבור מחדש שמניב תצורות חדשות, באופן הכרוך באובדן מועט של פונקציונליות (De Waard & Soeters, 2007), וזאת הודות לאוטונומיות של כל מרכיב, ובמקרה של צבא – הלכידות והחוסן של המרכיבים.

מנקודת מבט מבצעית, היתרון של מערכי משימה טמון בעובדה שבסכסוכים המורכבים של ימינו הם "נתפרים" במיוחד לכל משימה באמצעות שילוב בין מרכיבים בעלי סדרי גודל, מומחיות ויכולת שונים, בהתאם לנסיבות (גמישות הרכבית). יתרה מזאת, ברגע שההרכב הוקם, באופן אידאלי הוא אמור להיות מסוגל להתאים את עצמו בגמישות לנסיבות המקומיות באמצעות שינוי תצורה ויכולת בסביבות לא־ודאיות (גמישות מבצעית). מכיוון שמרכיבי המערך שונים ביכולת לפעולה אוטונומית או במידת "האוטונומיה המקומית" שניתנה להם, הם עשויים להיות מחוברים באופן רופף או הדוק עם גורמים אחרים על פי המקרה, ועם רמה גבוהה או נמוכה של פיקוח או הכוונה.

בקרה ותיאום הם סוגיות מכריעות כאן. במערכים המורכבים מכוחות צבא בלבד, התיאום המוביל לפעולה קולקטיבית הוא פשוט יחסית, לאור המבנים ההיררכיים והסמכות המוגדרת במסגרתם. עם זאת, ככל שגיוון המרכיבים רב יותר – למשל במשלחות רב־לאומיות או במערכים המשלבים גורמים צבאיים ואזרחיים – כך יגבר הצורך לא רק בסמכות פורמלית אלא גם בצורות רכות יותר של הנעה, ניטור, פיקוח והשגחה. כאן תפקידו של מרכיב הליבה הוא מרכזי משום שהוא ממלא את תפקידי המטה והקישור, ועושה שימוש בשילובים שונים של פקודות, שכנוע, אילוץ ומיקוח באמצעות תמריצים חומריים או אחרים. עם זאת, מרכיב דומיננטי אינו מספיק. כדי לפעול באופן קוהרנטי, המשתתפים צריכים להיות מסוגלים לתקשר ולשתף פעולה זה עם זה בחתרן

שתפקידי הפיקוד עשויים להתחלק בין קבוצה של אנשים באופן שקינג (King, 2019) מכנה 'קולקטיב פיקודי' (command collective), או כפי שהדבר מכונה בתחום הארגוני 'מנהיגות מבוזרת' (distributed leadership) (Bolden, 2011). נקודה זו חשובה מכיוון שהמונח 'פיקוד' משלב שלוש פונקציות: קבלת החלטות, הנעה ויצירת תודעה משותפת וניהול פעילות. חשוב לציין שבמבנים זמניים כמו מערכי משימה, משמעותה של תודעה משותפת בקרב המשתתפים – או מודלים מנטליים משותפים (Crichton et al., 2005; Goodwin et al., 2018) – אינה סוג מסוים של פרשנות זהה אלא הבנה משותפת המשאירה מקום לשיקול דעת.

למפקדים תפקיד חשוב במיוחד ביצירת הבנות משותפות באמצעות פרקטיקות קונקרטיות, שגם מחזקות את בסיסי האמון. פרקטיקות אלו מתמקדות בניהול צדק חלוקתי (הקצאת משאבים בצורה שנתפסת כצודקת), חלוקת הנטל (מבחינת סיכונים) או עוצמה (מתן גישה לתהליכי קבלת החלטות) (Bogers et al., 2012). תפיסת הצדק יכולה להיות גם סמלית, כמו מתן הכרה מצד מנהיגים גם לחברים זמניים במערך. אך מכיוון שהם כוללים מרכיבים מגוונים, נקודה זו עשויה להיות בעייתית במערכים שבהם יש צורך לחלוק עם

היתרון של מערכי משימה טמון בעובדה שבסכסוכים המורכבים של ימינו הם "נתפרים" במיוחד לכל משימה באמצעות שילוב בין מרכיבים בעלי סדרי גודל, מומחיות ויכולת שונים, בהתאם לנסיבות (גמישות הרכבית). יתרה מזאת, ברגע שההרכב הוקם, באופן אידאלי הוא אמור להיות מסוגל להתאים את עצמו בגמישות לנסיבות המקומיות באמצעות שינוי תצורה ויכולת בסביבות לא־ודאיות (גמישות מבצעית).

אחרים את התהילה וההישגים, וייתכן שחלק מהגורמים המשתתפים לא יהיו מרוצים מהמצב שנוצר.

אחת הדרכים היעילות להבין את הפיקוד במערכי אד הוק זמניים היא באמצעות תפיסת המשימה כמזם או כפרויקט; הרעיון הוא שפרויקטים מצריכים מאמץ מרוכז ומתואם למען יעדים ארגוניים, על פי מתווה מתוכנן ומתפתח למשך תקופה מוגבלת, אך נדרש גם תכנון שמותיר מקום לתנאים המשתנים ולתהליכים המתהווים. לכן, מפקדים כמנהלי פרויקטים עומדים בעצם בראש ארגונים זמניים ותפקידם כולל הצבת יעדים, הנעת חברי צוות ותכנון וביצוע משימות (Gill & Thompson, 2017; Goldenberg & Dean, 2017:

ראשית, הלגיטימיות של משימות בינלאומיות שמבצעים כוחות רב־לאומיים מתבססת על תצורה המאותתת באמצעות ההרכב שלהם על כך שרצונה של הקהילה הבינלאומית מיושם דרכם (Leohard, 2008). כאשר מדינה מסוימת כמו ישראל, למשל, פותחת בעימות חמוש לבדה, הלגיטימציה הבינלאומית חשובה לא פחות. לגיטימציה זו מבוססת בתורה על עמידה בציפיות לגבי מתי, איפה ובעיקר כיצד יתנהלו העימותים האלימים. התשובה לציפיות ולתכתיבים חיצוניים הייתה בעבר יצירת שורה של "תפקידים ממוקפים", המשלבים תחומי אחריות חדשים עם תפקידי צבא קונוונציונליים. לחייל־שטור המופקד על משימות השיטור שמתאר ינוביץ' (Janowitz, 1971) הוסיף מוסקוס (Moskos, 1988) את החייל־דיפלומט והחייל־מדינאי, וגודוויין הוסיף את החייל־אקדמאי (Goodwin, 2005). אולם כעת דומה שיש שפע של תפקידים צבאיים כאלה, והם כוללים חייל־מומחה תקשורת, חייל־איש מדעי החברה, חייל־עובד סוציאלי, חייל־בונה אומה, חייל־עובד רווחה או חייל־נציג ציבור (Haltiner, 2005). תפקידים אלה אינם רק אמצעים לבקרת משימות צבאיות, אלא גם אמצעים שבהם משתמשים צבאות כדי לנהל את קשריהם עם קבוצות בסביבה האזרחית, אשר הערכים, הצרכים והזהירות שלהן עשויים להתנגש עם אלה שלהם. הפעלת תפקידים אלו נועדה לכן גם להשיג ולשמר לגיטימציה לאומית ובינלאומית.

בהמשך לכך, תהליכים כמו מדיאטיזציה, משפטיזציה ו"הומניטריזציה" של הפעילות הצבאית משפיעים על ההרכב והפעילות של מערכי משימה (נושא ההפרטה הוא מעבר לתחומי מאמר זה). המונח מדיאטיזציה (Bet-El, 2009; Maltby, 2012; Moskos, 2000b); מתייחס לאופן שבו דיווחים בתקשורת על המשימות הצבאיות הם חלק ממעגל משוב, שבו נעשה ניסיון לחזר אחר הציבורים שצבאות מעוניינים בתמיכתם. כתוצאה מכך, כוחות הצבא יצרו וחיזקו יחידות ארגוניות שמוצבות כיום ברמה המבצעית – כמו יחידות קישור, יחסי ציבור או עיתונות – כדי לתווך ביניהם לבין אמצעי התקשורת השונים. תפקידים אלה שולטים במידע, מציעים תיאורים חיוביים של פעילות צבאית או מספקים את הנרטיב שלהם לאירועים. אחת הדוגמאות בישראל (Shai, 2013) היא ההרכבים שהוקמו במהלך האינתיפאדה השנייה, במלחמת לבנון השנייה ובשורת המבצעים בעזה לטיפול במאמצי הדיפלומטיה הציבורית של ישראל: מרכיב מרכזי בהם היה אומנם לשכת דובר צה"ל, אך הם כללו גם גורמים אזרחיים ממשלתיים ולא־ממשלתיים.

אופקי, לפעמים במנותק מהכיוון שהתוו מפקדיהם. דגש "פשוט" על בקרת משימה או על פיקוד משימה עם מתן אוטונומיה למפקדים ברמה המקומית יחמיץ את תרומתם הייחודית של המרכיבים לפעולה קולקטיבית – תרומה שהיא בחלקה הגדול תוצאה של קישורים אופקיים (חלקם הדוקים וחלקם רופפים, עם גבולות חדירים פחות או יותר) שכל יחידה נתונה מפתחת. האופי חוצה הגבולות (interstitial) של קשרים אלה היא קריטית, כפי שעולה מניתוחם של מיכאל ועמיתיו (Michael, 2017), שהתמקדו בפוטנציאל ההסתגלות וההתאמה של מרכזי היתוך מודיעיניים. לשיטתם, מרכזים כאלה – ובהמשגה שלי, מערכי המשימה – הם מרחב נפרד (הרחק מארגון הבית של כל אחד מהגורמים) שבתוכו מתאפשרים סוגים חדשים של ידע פעולה. בתבניות ארגוניות כאלה מוענקת ואפילו נדרשת אוטונומיה לכל גורם, אך באופן שיתרם למטרה הכוללת.

עד כה הדגש בניתוח הוא על דרישות מבצעיות. אבקש להוסיף להמשגה של דה וארד וקרמר ולציין שמערכי המשימה צריכים לעמוד לא רק בדרישות מבצעיות, אלא גם בציפיות החברתיות והפוליטיות העכשוויות בדבר ניהול עימותים חמושים. לכן אעבור עתה לשינויים המקרו־חברתיים, שלמרות היותם מחוץ לזירה הם משפיעים מאוד על ההרכב ועל אופני הפעולה של מערכי משימה. עם זאת יש להדגיש כי למרות שמערכי משימה דומים למערכים אזרחיים מסוימים (למשל צוותים בין־משרדיים), בהיותם צבאיים באופיים יש בהם תמיד פוטנציאל לשימוש באלים מדינתית מאורגנת (לגיטימית). מבחינה זו שאו (Shaw, 2005) הציג את הופעת "מלחמת העברת סיכונים" (risk-transfer war), שבמרכזה שיקולי צמצום סיכון חיי חילים בצבא ואזרחים, ומכאן צמצום הסיכונים הפוליטיים למנהיגיהם האזרחיים. שיקולים אלו מצטרפים לפיקוח רב יותר על הצבאות כיום – "הניטור הגלובלי" (global surveillance) (שם) המופעל על ידי שפע של מנהיגים פוליטיים, מפקדים בכירים, אמצעי התקשורת ובתי המשפט, ארגונים לא־ממשלתיים ו"מקומיים" שונים. מצב זה מאותת על שינוי ברור מכוחות משימה אד הוק שהיו קיימים בעבר במלחמות הקונוונציונליות (כמו מלחמת יום הכיפורים ב־1973 או מלחמת המפרץ הראשונה ב־1991). מערכי המשימות העכשוויים כוללים עתה מכלול של תפקידים חדשים הקשורים לאמצעי התקשורת, למשפט וליחידות לוגיסטיקה חדשות עם תפקידים חדשים, ולא פחות חשוב, שילוב פונקציות אלה בתהליכים העיקריים של קבלת ההחלטות המבצעיות במערכים החדשים.

נבדלים זה מזה בציפיות, בחיבורות המקצועי ובאופני הפעולה, אך עדיין תלויים זה בזה בעימותים כיום. עם זאת, ברוב המערכים העכשוויים ואולי אף בכלם, המתח בין הקהילה הצבאית לזו התקשורתית מתעצם מכיוון שגורמי תקשורת אינם כה תלויים בצבא כמו בעבר, בשל יכולתם לקבל מידע באופן עצמאי. היחסים בין אנשי הצבא לאנשי ארגוני זכויות אדם ותנועות הומניטריות מורכבים לא פחות. במקרה זה ההבדלים בין שני הצדדים נראים גדולים אף יותר מאלה שבין הצבא לתקשורת (Winslow, 2002). תנועות הומניטריות הן ארגונים שאופיים שונה מאוד מזה של הצבא, בכך שהן נוהגות באופן שוויוני יחסית (בניגוד לאופי ההיררכי של הצבא) באופן קבלת החלטות ובאופני פעולה, הן לרוב בעלות נאמנויות בינלאומיות (בניגוד לנאמנויות לאומיות) או שיש להן הגדרות להצלחה ומסגרות זמן להשגתה (Archer, 2003). כך, חברים בתנועות הומניטריות עלולים לחשוש מאובדן עצמאות כאשר מרכיבים צבאיים מתערבים ישירות בפעילות הומניטרית, ואילו הצבא מצידו עשוי לראות בהם סכנה פוטנציאלית לביצוע המשימה (Dobbins et al., 2007).

מסקנות: דילמות ומתחים

הצבאות של ימינו מתאפיינים בגמישות הרכבית רבה יותר מאשר בעבר, הנובעת במידה רבה ממערכי המשימה שלהם (המתאפשרת באמצעות טכנולוגיה ואימונים). גמישות זו קשורה, כפי שהראיתי, למגוון הגורמים והמומחים – שחלקם צבאיים וחלקם לפרקים אזרחיים – אשר ניתן לשלבם במערכים אלו. זאת ועוד, הגיוון העצום של יכולות ומיומנויות של מרכיבי מערכי המשימה נבדל באופן ברור מכוחות משימה אד הוק שהתקיימו בעבר. הגמישות בהרכב המערכים מאפשרת בתורה גמישות מבצעית רבה יותר, מכיוון שהפוטנציאל של ניצול היכולות של יחידות המערך בהתאמה לנסיבות המקומיות רב עוד יותר.

במסגרת המסקנות אבקש להדגיש חמש נקודות, ארבע מהן קשורות לניתוח מערכי משימה ואחת ממוקדת בדילמות המבצעיות המרכזיות הקשורות לעיצוב הארגוני שלהם. ראשית, המודל שהתוויתי הוא הצטברותי ולא לינארי במובן זה שיכולות, תצורות ארגוניות ותנאים חדשים נוספו לאלה הקונוונציונליים. מערכים אד הוק עכשוויים יוצרים צורך במסגרות חדשות וישנות של הכשרה, בפרקטיקות מקצועיות ובציפיות. לפיכך, הדגשים הצבאיים הקלאסיים על חיבורות מעמיק, משמעת קפדנית, סמכות היררכית ומחויבות אישית שמאפיינים צבאות ימשיכו להיות חשובים, במיוחד בקרב הכוחות הלוחמים.

התפתחות נוספת הייתה ה"משפטיזציה" של הפעילות הצבאית, שמתמקדת בצמצום נפגעים ובאופני שימוש הכוח הצבאי (Rubin, 2002). כוחות צבא כיום נדרשים לציית לדרישות ולאמות בבירור שהם מקבלים את הדרישות לפיקוח הדוק על השימוש שלהם באלימות חמושה באופן חוקי וקביל. מסיבה זו עורכי דין צבאיים הפכו לחלק מהותי ממעגלי מקבלי ההחלטות המבצעיות (Cohen & Ben-Ari, 2014). בהתחלה נוצר מתח רב בין המפקדים למומחים המשפטיים בתהליכים אלה, אך ככל שהשיקולים המשפטיים השתלבו בשיקולים המבצעיים, כך נעשו עורכי דין חלק אינטגרלי ממערכי משימה עכשוויים. התפתחות נוספת קשורה להופעתם או להתחזקות מעמדם של קציני סיוע הומניטרי וקציני CIMIC (שיתוף פעולה צבאי-אזרחי), היוצרים קשרים עם גופים אזרחיים מקומיים ועם ארגונים לא-ממשלתיים (Byman, 2001; Winslow, 2002). גם תהליך צמיחת יחידות אלו הוא פרי ניסיון להיענות לציפיות חברתיות חדשות יחסית, שלפיהן על כוחות הצבא לסייע לצרכים הבסיסיים של אוכלוסיות באזורי עימות. מבחינה אנליטית, קציני סיוע הומניטרי או CIMIC הם מתווכים המקשרים בין הצבא לגורמים האזרחיים, משום שהם מגלמים בתפקידם את ההגיגות של שני ארגונים או יותר. למעשה חברי ארגוני CIMIC לובשים מדים, אך הם גם מייצגים חלק מאחריות הצבא לאזרחים. כך חברי הארגון הם במובן מסוים גם חלק מהצבא וגם מחוץ לצבא, ואין זה מפתיע שקציני CIMIC תווגו לפעמים כבעלי נאמנות כפולה (Rietjens & Bollen, 2008).

המשותף לגורמים ארגוניים אלה הוא היותם מקשרים בין מערכי משימה לקהילות החיצוניות המאופיינות בפרקטיקות ובזהויות מקצועיות שונות, אך יש ביניהם תלות הדדית באשר לביצוע משימותיהם ולשימור הלגיטימציה לפעילותם (Hajjar, 2017). כל אלו הם מרכיבים חוצי/מרחיבי גבולות שיכולים להחליף מידע, לתאם או לשלב בין צבאות לגורמים חיצוניים להם (Alvinus et al., 2014). בהתאם, אלו תפקידים פנים-צבאיים אשר "מייצגים" ומתווכים את היחסים עם גורמים חיצוניים שונים ועם דרישותיהם וציפיותיהם. הרחבת הגבולות מאפשרת אפוא התאמה לנסיבות המשתנות בתוך הזירה ומחוץ לה. רבים מהמנגנונים הללו אומנם היו קיימים בעבר (ראו מומחי תקשורת למיניהם), אולם עתה הם משולבים ברמה המבצעית ולעיתים ברמה הטקטית.

בניגוד למתחים הפוטנציאליים בין מרכיבים קרביים, יחידות אלו מציבות בפני מערכי משימה סוג אחר של בעיות הקשורות לתפקידן כמרחיבות גבולות. למשל, הקשר ה"סימביוטי" בין התקשורת לצבא: שני הצדדים

נקודה רביעית – ניתן לאמץ את גישת הניתוח שהצגתי כאן לחקר צורות אחרות של פעולה קולקטיבית בקרב שחקנים בקהילות הביטחון והאסטרטגיה. ואכן, אם בוחנים את המערכים שנבנו ביחס לאתגרים מרכזיים הכרוכים בביטחון לאומי, עולה צורך דומה ביכולת הסתגלות והתאמה. כך למשל סוגיות הקשורות לאסון לאומי (רעידות אדמה, שיטפונות או צונאמי), הגנה על קהילות אזרחיות במהלך מלחמות או מאמצים המשלבים תבניות דיפלומטיה מסורתיות וחדשות – כל אלה מחייבים הקמת תצורות ארגוניות שירחיבו אותם וייצרו מרחב ביניים זמני שבתוכו תצמח הפעולה הקולקטיבית.

בחלק החמישי של המסקנות אציג שש דילמות מרכזיות שעולות בתכנון ובהפעלה של מערכי משימה. הראשונה היא המתח או מציאת האיזון בין שמירה על זהות ונפרדות של היחידות המרכיבות מערך לבין "יותר" על כמה מהיכולות וההערכה המגיעות להם לטובת סינרגיה אדפטציה מוצלחת. הרעיון הוא להשיג אפקט משולב באמצעות פעולה קולקטיבית, לצד שמירה על זהותם, יכולתם המקצועית וסמכותם של הארגונים המרכיבים את המערך.

הדילמה השנייה מתייחסת לליבה הדומיננטית שסביבה מתעצב ונוצר המערך. ליבה זו חייבת לספק במקביל גם תנאי התייחסות בסיסיים וגם יכולות חיוניות, אך אסור לה להאפיל על המרכיבים האחרים ולגרום להם תחושת חוסר אונים או להורידם לדרגת נותני שירות בלבד, ובכך לגזול מהם את תחושת ההשתתפות וההכרה במסגרת המערך.

הדילמה השלישית הקשורה באופן הדוק לקודמות היא בין הפתיחות בתקשורת ובאינטראקציה בין יחידות המערך, לבין הפוטנציאל להתגבשות קליקות וקידום אינטרסים חלקיים. למען האמת, כל ארגון הוא זירה לפעילות פוליטית ומערכי משימה אינם יוצאי דופן בכך, אך לאור הצורך ביעדים משותפים, מוטל על המנהיגים לרתום את כלל המרכיבים ולמנוע הופעתם של חלקים בעלי נטייה לקידום היעדים שלהם בלבד.

הדילמה הרביעית – מתח עיקרי קיים בין שליטה מרכזית לבין התרת אוטונומיה מבצעית למרכיבים. יכולת התאמה והסתגלות מבוססת על רכיבים של גמישות מבצעית, שבה יש מקום לשיקול דעת ולארגון עצמי לפי הנסיבות המקומיות. זו כמובן דילמה צבאית קלאסית אך במערכי משימה היא חריפה במיוחד, בהתחשב בקישורים המגוונים בין היחידות ובעובדה שהיחידות המרכיבות שייכות לארגוני בית שונים, שלרוב נבדלים זה מזה באופן הפרשנות למציאות ובתגובה אליה.

שנית, הניתוח שלי מדגיש את הצורך במבט דינמי, חברתי וארגוני על השימוש בצבאות – הרבה יותר מאשר המבט שמציעים הניסוחים הקלאסיים במדעי החברה ובניתוחים מקצועיים בנוגע ליחידות צבא. מסיבה זו הדגשתי את הגמישות של מערכי משימה, הן ההרכבית והן המבצעית. כפי שהראיתי, בעימותים העכשוויים המערכים הצבאיים חייבים להגיב במקביל גם לאתגרים מבצעיים בזירות מקומיות וגם לציפיות חיצוניות לגבי אופן ביצוע המשימות. בדרך זו צבאות מגיבים לאתגרים המרכזיים בעימותים העכשוויים, המשלבים לא רק מערך עצום של אמצעים, שחקנים ופרקטיקות העומדים לרשות האויב, אלא גם מעקב וניטור פעילויות צבאיות באופן צמוד הרבה יותר, מצד גורמים חיצוניים המבטאים דרישות וציפיות חיצוניות. מסיבה זו, התמקדות במערכי משימה יכולה בהחלט לשפוך אור על התבניות הארגוניות שבאמצעותן הצבאות נותנים מענה הן לצרכים מבצעיים והן לצרכים חברתיים ופוליטיים.

נקודה שלישית – הממד הפוליטי של מערכי משימה חשוב במיוחד, מכיוון שהוא מקשר בין ההיבט האסטרטגי לטקטי. רופה ועמיתיה (Ruffa et al., 2013) מסבירים כי בעימותים החמושים כיום, הרמה הטקטית יכולה להיות בעייתית מבחינה פוליטית לאור פעולותיהם של "רב"טים אסטרטגים" (Krulak, 1999) או השתתפותם של חיילים במשימות לא־מלחמתיות כמו בניית אומה (nation-building) או מתן סיוע הומניטרי. בעיות פוליטיות מתרבות כשמדובר במערכי משימה. ראשית, בכוחות רב־לאומיים קיימים מרכיבים הכפופים לתכתיבים ולהוראות לאומיות שונים לגבי מה ראוי ומותר ומה לא, והדבר יכול להוביל למתח ולפגיעה בפעולה הקולקטיבית. שנית, תפקידים חדשים כמו עורכי דין או בעלי תפקידים הומניטריים, שהפכו לחלק בלתי נפרד ממערכים מסוימים, עשויים להגביל את סוגי הפעולות שייחשבו תקינות ואולי אף לפעול כ"קבוצות לחץ" למען ציבורים חיצוניים. שלישית ובהמשך לכך, המנגנונים לניטור מערכים נעשים מורכבים, במיוחד בתנאים רב־לאומיים שבהם הכוחות חשופים לפיקוח של גורמים לאומיים וגלובליים, ושל שחקנים ממסדיים וחץ־ממסדיים. לכן התקשורת עשויה להשפיע על מערכי משימה, בין באמצעות פעולותיהם של מומחי תקשורת פנימיים ובין באמצעות נוכחות של אמצעי התקשורת בזירה. לבסוף, בתוך המערכים קשה לנהל מעקב וניטור של התפקידים הלא־מסורתיים יותר מאשר לנהל ולהנחות יחידות וחיללים הדומים למפקדים בהכשרתם ובאופי התמקצעותם.

לחקר קשרי חברה, ביטחון ושלוש ע"ש רא"ל דן שומרון (המכללה האקדמית כנרת)

מקורות

- Alvinus, A., Kylin, C., Starrin, B., & Larsson, G. (2014). Emotional smoothness and confidence building: Boundary spanners in a civil-military collaboration context. *International Journal of Organization and Emotion*, 6(3), 223-239.
- Aoi, C. (2017). Conditions for effective intelligence and information sharing: Insights from Dutch-Japanese cooperation in Iraq, 2003-2005. In J. Soeters, I. Goldenberg, & W. H. Dean (Eds.), *Information sharing in military operations* (pp. 147-163). Cham: Springer.
- Archer, S. E. (2003). Civilian and military cooperation in complex humanitarian operations. *Military Review*, March-April, 32-41.
- Autesserre, S. (2014) *Peaceland: Conflict resolution and the everyday politics of international intervention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bacevich, A. J. (2005). *The new American militarism: How Americans are seduced by war*. Oxford: Oxford University Press.
- Barkawi, T., & Brighton, S. (2013). Powers of war: Fighting, knowledge and critique. *International Political Sociology*, 5, 126-143.
- Barry, B. (2016). Learning under fire: Military adaptation. *Adelphi series*, 56(461), 111-120.
- Battistelli, F. (1997). Peacekeeping and the postmodern soldier. *Armed Forces and Society*, 25(3), 467-483.
- Ben-Ari, E. (1998). *Mastering soldiers*. Oxford: Berghahn Books.
- Ben-Ari, E. (2005). A "good" military death: Cultural scripts, organizational experts and contemporary armed forces. *Armed Forces and Society*, 31(4) 651-664.
- Ben-Ari, E. (2011). Challenges of leadership in contemporary expeditionary operations. In H. Furst & G. Kummel (Eds.), *Core values and the expeditionary mindset: Armed forces in metamorphosis* (pp. 35-50). Baden-Baden: Nomos.
- Ben-Ari, E. (2015). From a sociology of units to a sociology of combat formations: Militaries and cohesion in urban combat. In A. King (Ed.), *Frontline: Combat and cohesion in the twenty-first century* (pp. 73-92). Oxford: Oxford University Press.
- Ben-Ari, E. (2017). From leading combat units to leading combat formations: Modularity, loose systems and temporariness. In L. V. Tillberg (Ed.), *Uppdrag militar* (pp. 53-70). Stockholm: CSMS.
- Ben-Ari, E., Lehrer Z., Ben-Shalom, U., & Vainer, A. (2010). *Rethinking contemporary warfare: A sociological view of the al-Aqsa intifada*. Albany: State University of New York Press.
- Ben-Ari, E., Michael, K., & Kellen, D. (2009). Introduction: War and peace support operations in the contemporary world: Conceptual clarifications and suggestions. In K. Michael, D. Kellen, & E. Ben-Ari (Eds.), *The*

הדילמה החמישית – מערכי משימה בעלי יכולת התאמה והסתגלות חייבים להיות מסוגלים לתרגם את הרמה האסטרטגית לרמות מבצעיות וטקטיות. התרגום מתייחס לאופן שבו הבנות מורכבות יהפכו למרשמים טקטיים קונקרטיים, ולאופן שבו הניסוחים והפרשנויות החיצוניים, ולרוב גם הסותרים, יתנסחו כמרשמים לפעולה ממשית.

יצירת מערכי משימה היא דרך מרכזית שבה פעלו ופועלים כוחות צבא בדמוקרטיה התעשייתית, וכי כאשר המערכים הללו מעוצבים ומופעלים בתשומת לב, הם יכולים לספק תשובות רבות לעימותים עכשוויים. מצב זה יחייב בתורו פיתוח כלים מדעיים, חברתיים וארגוניים ראויים לניתוח מערכי משימה.

הדילמה השישית היא כיצד לנהל מערכים מבלי שאף ציפייה, חיצונית או פנימית, "תחטוף" את הפעולה. במונח "חטיפה" כוונתי למצב שבו מערכת ציפיות אחת משתלטת על הפעילות כולה. לדוגמה, רתיעה מנפגעים (שנגזרת מדרישות פוליטיות) עשויה להכתיב את אופן השימוש באלים חמושה ואת הסיכונים לחיילים באופן שיעמיד בסכנה את השגת היעדים.

לסיום אציין שהטעון שלי אינו אמור להציג טענה "מתייפית" ופשטנית שקוראת לחיזוק הצירופים, השילוביות או החיבורים כתרופת פלא לכל בעיה עכשווית – סיסמה שלעיתים נעשה בה שימוש יתר בספרות הצבאית המקצועית. במקום זאת, ובהסתמך על מחקרים שפורסמו בשלושת העשורים האחרונים לערך ועל הניתוח שלי, נראה כי יצירת מערכי משימה היא דרך מרכזית שבה פעלו ופועלים כוחות צבא בדמוקרטיה התעשייתית, וכי כאשר המערכים הללו מעוצבים ומופעלים בתשומת לב, הם יכולים לספק תשובות רבות לעימותים עכשוויים. מצב זה יחייב בתורו פיתוח כלים מדעיים, חברתיים וארגוניים ראויים לניתוח מערכי משימה.

תודות: ברצוני להודות לחברי קבצת לטרון – "קולות המלחמה" – לחקר הצבא ולזאב לרר, יגיל לוי, קובי מיכאל וסטפן שילינג, וכן לשני השופטים האנונימיים (שאחד מהם הציע לדחות גרסה קודמת של מאמר זה), על הערותיהם המצוינות ומעוררות המחשבה.

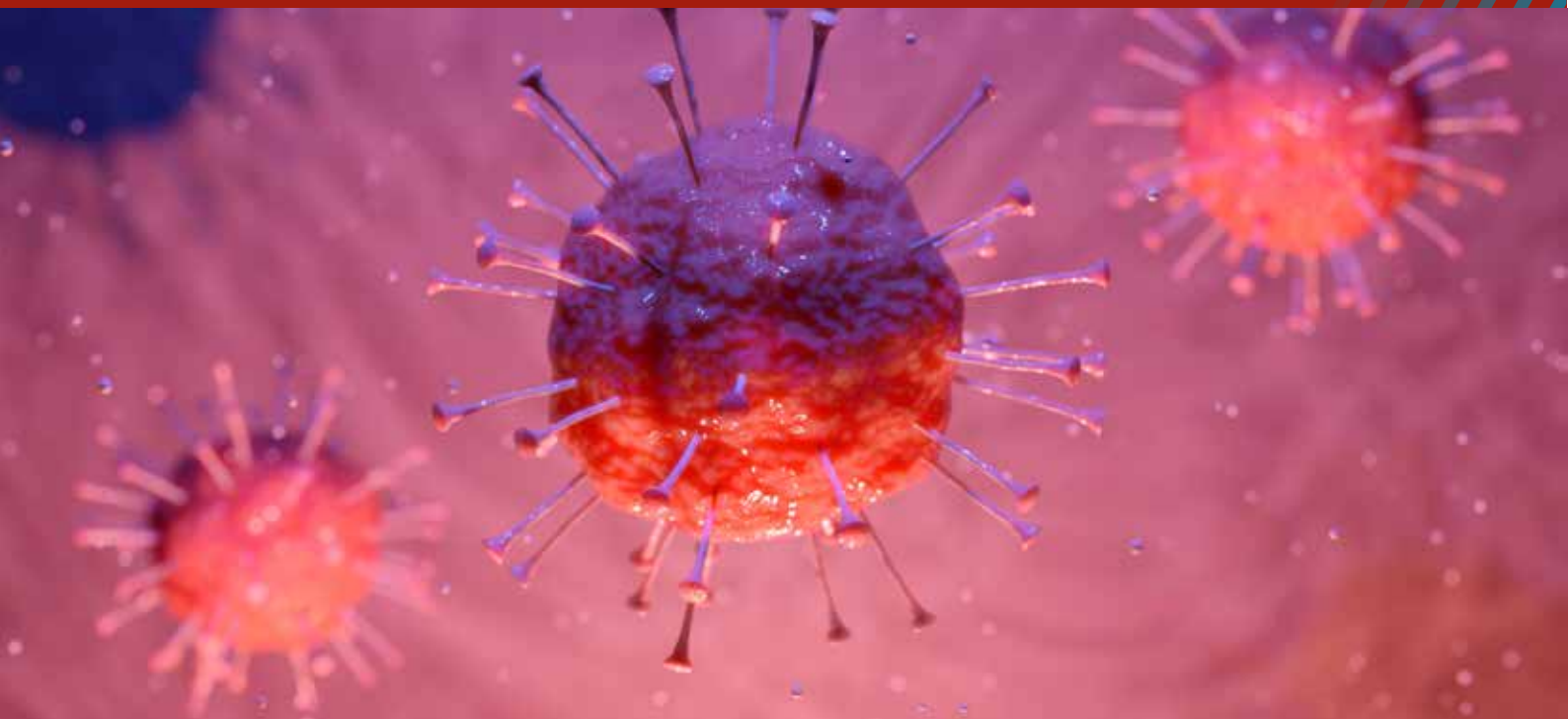
אייל בן-ארי כיהן כפרופסור לאנתרופולוגיה באוניברסיטה העברית בירושלים. כיום הוא עמית מחקר במכון כנרת

- Transformation of War and Peace Support Operations* (pp. 1-20). Westport CT: Praeger Security.
- Ben-Shalom, U., Lehrer, Z. & Ben-Ari, E. (2005). Cohesion during military operations? A field study on combat units in the al-Aqsa intifada. *Armed Forces and Society*, 32(1), 63-79.
- Berndtsson, J. (2009). The privatization of security and state control of force: Changes, challenges and the case of Iraq (Doctoral dissertation). School of Global Studies: University of Gothenburg.
- Biehl, H. (2008). How much common ground is required in military cohesion? Social cohesion and mission motivation in the multinational context. In N. Leonhard, G. Aubry, M. C. Santero, & B. Janowski (Eds.), *Military cooperation in multi-national missions: The case of EUFOR in Bosnia and Herzegovina* (pp. 191-220). Strausberg: Sozialwissenschaftliches Institut für der Bundeswehr.
- Bijlsma, T., Bogendrieder, I., & van Baalen, P. (2010). Learning military organizations and organizational change. In J. Soeters, P. C. van Fenema, & R. Beeres (Eds.), *Managing military organizations: Theory and practice* (pp. 228-239). London: Routledge.
- Bogers, M., Beeres, R., & Luhberman-Schrotener, I. (2012). Burden Sharing in Afghanistan. In R. Beeres, J. van der Meulen, J. Soeters, & A. Vogelaar (Eds.), *Mission Uruzgan: Collaborating in multiple coalitions for Afghanistan* (pp. 267-280). Amsterdam: Pallas Publications.
- Bolden, R. (2011). Distributed leadership in organizations: A review of theory and research. *International Journal of Management Reviews*, 13, 251-269.
- Bollen, M., & Soeters, J. (2010). Partnering with "strangers." In J. Soeters, P. C. van Fenema, & R. Beeres (Eds.), *Managing military organizations: Theory and practice*. London: Routledge.
- Brond, T., Ben-Shalom, U., & Ben-Ari, E. (Eds.), (forthcoming). *Mission formations in the new wars: Towards new social scientific understandings*. London: Routledge.
- Bury, P. (2019). *Mission improbable: The transformation of the British army reserves*. Hampshire: Howgate Publishing.
- Byman, D. L. (2001). Uncertain partners: NGOs and the military. *Survival*, 43(2), 97-114.
- Catignani, S. (2008). *Israeli Counter-Insurgency and the Intifadas*. London: Routledge.
- Catignani, S. (2014a). "Getting COIN" at the tactical level in Afghanistan: Reassessing counter-insurgency adaptation in the British army. *Journal of Strategic Studies*, 35(4), 1-27.
- Catignani, S. (2014b). Coping with knowledge: Organizational learning in the British army. *Journal of Strategic Studies*, 37, 30-64.
- Cohen, A., & Ben-Ari, E. (2014). Legal-advisors in the armed forces: Military-lawyers in the Israeli Defense Forces as mediators, interpreters and arbitrators of meaning during operations. *Journal of Political and Military Sociology*, 42, 125-148.
- Crichton, M. T., Lauche, K., & Flin, R. (2005). Incident command skills in the management of an oil industry drilling incident: A case study. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 13(3), 116-128.
- Cronin, P. M. (2008). Irregular warfare: New challenges for civil-military relations. *Strategic Forum*, n°234, pp.1-12.
- Czarniawska, B. (2004). *On time, space and action nets*. Gothenburg: Gothenburg University, Gothenburg Research Institute, Report 5.
- Czarniewska, B. (2005). Networks, networking and nets: NCW from an organization theory perspective. In K. Yden (Ed.), *Directions in Military Organizing*. Stockholm: Forvarshogskolan.
- Davison, R. B., & Hollenbeck, J. R. (2011). Boundary spanning in the domain of multiteam systems. In S. J. Zaccaro, M. A. Marks, & L. A. DeChurch (Eds.), *Multiteam Systems* (pp. 323-363). New York: Routledge.
- De Waard, E. & Kramer, E.-H. (2010). Expeditionary operations and modular organization design. In J. Soeters, P. C. van Fenema, & R. B. (Eds.), *Managing military organizations* (pp. 71-83). London: Routledge.
- De Waard, E., & Soeters, J. (2007). How the military can profit from management and organization science. In G. Caforio (Ed.), *Social sciences and the military: An interdisciplinary overview* (pp. 191-216). London: Routledge.
- Dostri, O., & Michael, K. (2019). The role of human terrain and cultural intelligence in contemporary hybrid and urban warfare. *The International Journal of Intelligence, Security, and Public Affairs*, 21(1), 84-102.
- Dziedzic, M., & Seidl, M. K. (2005). Provincial reconstruction teams: Military relations with international and nongovernmental organizations in Afghanistan. Washington, D.C.: U.S. Institute of Peace. <https://www.usip.org/publications/2005/08/provincial-reconstruction-teams-military-relations-international-and>.
- Eldridge, R. D. (2017). Information sharing between U.S. and Japanese forces before, during and after Operation Tomodachi. In J. Soeters, I. Goldenberg, and W. H. Dean (Eds.), *Information sharing in military operations* (pp. 81-100). Cham: Springer.
- Elron, E., Shamir, B., & Ben-Ari, E. (1999). Why don't they fight each other? Cultural diversity and operational unity in multinational forces. *Armed Forces and Society*, 26(1), 73-97.
- Elron, E., Halevy, N., Ben-Ari, E., & Shamir, B. (2003). Cooperation and coordination across cultures in the peacekeeping forces: Individual and organizational integrating mechanisms. In T. W. Britt & A. B. Adler (Eds.), *The Psychology of the Peacekeeper* (pp. 261-283). Westport: Praeger.
- Farrell, T. (2010). Improving in war: Military adaptation and the British in Helmand Province, Afghanistan, 2006-2009. *Journal of Strategic Studies*, 33(4), 567-594.

- Farrell, T., Osinga, F., & Russel, J. A. (Eds.). (2013a). *Military adaptation in Afghanistan*. Stanford: Stanford University Press.
- Farrell, T., Rynning, S., & Terriff, T. (2013b). *Transforming military power since the end of the Cold War: Britain, France and the United States, 1991-2012*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Finkel, M. (2011). On flexibility: Recovery from technological and doctrinal surprise on the battlefield. Stanford: Stanford Security Studies.
- Fox, A. (2017). *Learning to fight: Military innovation and change in the British army, 1914-1918*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Friesendorf, C. (2018). *How Western soldiers fight: Organizational routines in multinational missions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gill, R. & Thompson, M. M. (2017). Trust and information sharing in multinational-multiagency teams. In J. Soeters, I. Goldenberg, & W. H. Dean (Eds.), *Information sharing in military operations* (pp. 81-100). Cham: Springer.
- Goldenberg, I., Saindon, M. & al-Tawil, J. (2013). Oh, didn't anyone tell you? The importance of intra-organizational information sharing. In J. Soeters, I. Goldenberg, & W. H. Dean (Eds.), *Information sharing in military operations* (pp. 35-50). Cham: Springer.
- Goldenberg, I. & Dean, W. H. (2017). Enablers and barriers to information sharing in military and security operations: Lessons learned. In J. Soeters, I. Goldenberg, & W. H. Dean (Eds.), *Information sharing in military operations* (pp. 251-268). Cham: Springer.
- Goodwin, D. (2005). *The military and negotiation: The role of the soldier-diplomat*. London: Frank Cass.
- Goodwin, G. F., Blacksmith, N., & Coats, M. R. (2018). The science of teams in the military: Contributions from over 60 years of research. *American Psychologist*, 73(4), 322-333.
- Goodwin, G. F., Essens, P. J. M. S., and Smith, D. (2011). Multiteam systems in the public sector. In S. J. Zaccaro, M. A. Marks, & L. A. DeChurch (Eds.), *Multiteam Systems* (pp. 53-79). New York: Routledge.
- Griffith, P. (1996). *Battle tactics of the Western front*. New Haven: Yale University Press.
- Gudmundsson, B. (1989) *Stormtroop Tactics*. New York: Praeger.
- Hajjar, R. (2017). Effectively working with military linguists: Vital cultural intermediaries. *Armed Forces and Society*, 43(1), 92-113.
- Haltiner, K. & Kummel, G. (2009). The hybrid soldier: Identity change in the military. In Gm Kummel, G. Caforio, & C. Dandeker (Eds.), *Armed forces, soldiers, and civil-military relations* (pp. 75-82). Wiesbaden: VS Verlag fur Sozialwissenschaften.
- Hasselbladh, H. (2007). Command and the war machine. In M. Christiansson (Ed.), *Eight essays in contemporary war studies* (pp. 221-255). Stockholm: Karlberg Military Academy ACTA POLITICA II.
- Hasselbladh, H., & Yden, K. (forthcoming). Why military organizations are cautious about learning. *Armed Forces and Society*.
- Hoffman, F. G. (2007). *Conflict in the 21st century: The rise of hybrid wars*. Washington D.C.: Potomac Institute for Policy Studies.
- Holenweger, M., Jager, M. K., & Kernic, F. (Eds.). (2017). *Leadership in extreme situations*. Cham: Springer.
- Holmes-Eber, P. (2014). *Culture in conflict: Irregular warfare, culture policy and the marine corps*. Stanford: Stanford University Press.
- Hyllengren, P., Larsson, G., Fors, M., Sjoberg, M., Eid, J., & Olson, O. K. (2011). Swift trust in leaders in temporary military groups. *Team Performance Management*, 17(7/8), 354-368.
- Janowitz, M. (1971). *The professional soldier*. New York: Sage.
- Jensen, R. (2018). The diffusion of innovation: SOF in Iraq. In J. G. Turnley, K. Michael, & E. Ben-Ari (Eds.), *Special Operations Forces in the 21st Century* (pp. 226-240). London: Routledge.
- Kaldor, M. (2001). *New and old wars: Organized violence in a global era*. London: Polity.
- King, A. (2006). The post-Fordist military. *Journal of Political and Military Sociology*, 34(2), 359-374.
- King, A. (2010a). The internationalization of the armed forces. In J. Soeters, P. C. van Fenema, & R. Beeres (Eds.), *Managing Military Organizations* (pp. 42-54). London, Routledge.
- King, A. (2010b). Understanding the Helmand campaign: British military operations in Afghanistan. *International Affairs*, 86(2), 311-332.
- King, A. (2011). *The transformation of Europe's armed forces: From the Rhine to Afghanistan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- King, A. (2013). *The combat soldier: Infantry tactics and cohesion in the twentieth and twenty-first century*. Oxford: Oxford University Press.
- King, A. (2019). *The twenty-first century general*. Cambridge: Cambridge University Press.
- King, S. (2002). The strategic corporal or the tactical colonel? Anchoring the right variable. *Defense and Security Analysis*, 19(2), 189-190.
- Kinsey, C. (2014). Transforming war supply: Considerations and rationales behind contractor support to UK overseas military operations in the twenty-first century. *International Journal*, 69(4) 494-509.
- Klein, P. & Kummel, G. (2000). The internationalization of military life: Necessity, problems and prospects of multinational armed forces. In G. Kummel & A. D. Prufert (Eds.), *Military sociology: The richness of a discipline* (pp. 311-328). Baden-Baden: Nomos.
- Kramer, E.-H. (2007). *Organizing doubt: Grounded theory, army units and dealing with dynamic complexity*. Copenhagen: Copenhagen Business School Press.
- Kramer, E.-H., van Bezooijen, B., & Delahaij, R. (2010). Sensemaking during operations and incidents. In J. Soeters, P. C. van Fenema, & Robert Beeres (Eds.),

- Managing military organizations: Theory and practice* (pp. 126-37). London: Routledge.
- Kramer, E.-H., de Waard, E., and de Graff, M. (2012). Task force Uruzgan and experimentation with organizational design. In R. Beeres, J. van der Meulen, J. Soeters, & A. Vogelaar (Eds.), *Mission Uruzgan: Collaborating in multiple coalitions for Afghanistan* (pp. 235-250). Amsterdam: Pallas Publications.
- Krulak, C. (1999). The strategic corporal: Leadership in the three block war. *Marine Corps Gazette*, 83 (1), 18-23.
- Kummel, G. (2011). Identity, identity shifts and identity politics: The German soldier facing a pre/post-Westphalian world risk society, ambitious national politics, an ambivalent home society and military under stress. In H. Furst & G. Kummel (Eds.), *Core values and the expeditionary mindset: Armed forces in metamorphosis* (pp. 51-68). Baden-Baden: Nomos.
- Leonhard, N. (2008). Multinational co-operation within the MNTF SE in Mostar — General Conclusions. In N. Leonhard, G. Aubry, M. C. Santero, & B. Janowoski (Eds.), *Military cooperation in multi-national missions: The case of EUFOR in Bosnia and Herzegovina* (pp. 241-252). Strausberg: Sozialwissenschaftliches Institut für der Bundeswehr.
- Lo, J. C. (2019). On the Distributed Control of a Technical Union. *The Strategy Bridge*. <https://bit.ly/3b8mpEv>.
- Lupfer, T. T. (1981). *The dynamics of doctrine: The changes in German tactical doctrine during the First World War*. Fort Leavenworth, KS: Combat Studies Institute, U.S. Army Command and General Staff College.
- Maltby, S. (2012). The Mediatization of the Military. *Media, War, and Conflict* 5(3), 255-268.
- Maniscalco, M. L., Aubry, G., & Rosato, V. (2008). Working together. In N. Leonhard, G. Aubry, M. C. Santero, & B. Janowoski (Eds.), *Military cooperation in multi-national missions: The case of EUFOR in Bosnia and Herzegovina* (pp. 89-122). Strausberg: Sozialwissenschaftliches Institut für der Bundeswehr.
- Marcus, R. D. (2017). Learning "Under Fire": Israel's improvised military adaptation to Hamas tunnel warfare. *Journal of Strategic Studies*, 42(3), 1-27.
- Mathieu, J. E. (2011). Reflections on the evolution of the multitask system concept and a look to the future. In S. J. Zaccaro, M. A. Marks, & L. A. DeChurch (Eds.), *Multitask systems* (pp. 511-543). New York: Routledge.
- McChrystal, S. (2015). *Team of Teams*. London: Penguin.
- Michael, K. (2007). "Doing the right thing the right way: The challenge of military mission effectiveness in peace support operations in a "war amongst the people" theatre. In C. M. Coops and T. S. Tresch (Eds.), *Cultural challenges in military operations* (pp. 254-263). NATO Defense College, Research Division, Rome.
- Michael, K., Kellen, D., & Ben-Ari, E. (Eds.). (2009). *The transformation of the world of warfare and peace support operations*. Westport, CT: Praeger Security International.
- Michael, K., & Ben-Ari, E. (2011). Contemporary peace support operations: The primacy of the military and internal contradictions. *Armed Forces and Society*, 37(4): 657-679.
- Michael, K., Siman-Tov, D., & Yoeli, O. (2010). Jointness in intelligence organizations: Theory put into practice." *Cyber, Intelligence and Security*, 1(1), 5-30.
- Moelker, R., Soeters, J., & vom Hagen, U. (2007). Sympathy, the cement of interoperability: Findings on ten years of German-Netherlands military cooperation. *Armed Forces and Society*, 33(4), 496-517.
- Moskos, C. C., Williams, J. A., & Segal, D. R. (Eds.). (2000). *The Postmodern Military: Armed Forces after the Cold War*. New York: Oxford University Press.
- Munkler, H. (2005). *The new wars*. London: Polity.
- Murray, W. (2011). *Military adaptation in war: With fear of change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nuciari, M. (2007). Coping with diversity: Military and civilian actors in MOOTW. *International Review of Sociology*, 17(1), 25-53.
- Osinga, F., & Lindley-French, J. (2010). Leading military organizations in the risk society: Mapping the new strategic complexity. In J. Soeters, P. C. van Fenema, & R. Beeres (Eds.), *Managing military organizations: Theory and practice* (pp. 17-28) London: Routledge.
- O'Toole, P., & Talbot, S. (2011). Fighting for knowledge: Developing learning systems in the Australian army. *Armed Forces and Society*, 37(1), 42-67.
- Paparone, C. R., Anderson, R. A., & McDaniel, R. R., Jr. (2008). Where military professionalism meets complexity science. *Armed Forces and Society*, 34(3), 433-449.
- Poole, M. S., & Contractor, N. (2011). Conceptualizing the multitask system as an ecosystem of networked groups. In S. J. Zaccaro, M. A. Marks, & L. A. DeChurch (Eds.), *Multitask Systems* (pp. 193-223). New York: Routledge.
- Resteigne, D., & Van den Bogaert, S. (2013). Information sharing in contemporary operations: The strength of SOF ties. In J. Soeters, I. Goldenberg, & W. H. Dean (Eds.), *Information sharing in military operations* (pp. 51-66). Cham: Springer.
- Rietjens, S. J. H., & Bollen, M. T. I. B. (Eds.). (2008). *Managing civil-military cooperation: A 24/7 joint effort for stability*. Aldershot: Ashgate.
- Ruffa, C. (2018). *Military cultures in peace and stability operations: Afghanistan and Lebanon*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Ruffa, C., Dandeker, C., & Venesson, P. (2013). Soldiers drawn into politics? Civil-military relations, hybrid military spaces and the future of interventions. In G. Kummel & B. Gingrich (Eds.), *The armed forces: Towards a postintervention era?* (pp. 29-40). Wiesbaden: Springer.
- Russel, J. (2010). *Innovation, transformation and war*. Stanford: Stanford University Press.
- Schilling, S. (2019). Cohesion in modern military formations: A qualitative analysis of group formation in junior specialized and ad-hoc teams in the Royal

- Marines (Doctoral dissertation). School of Security Studies, King's College London.
- Schmitt, O. (2017). French military adaptation in the Afghan War: Looking inward or outward? *Journal of Strategic Studies*, 40(4), 577-599.
- Serena, C. C. (2011). *Revolution in military adaptation: The US army in the Iraq War*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Shamir, B., & Ben-Ari, E. (2009). Hybrid wars, complex environments and transformed forces: Leadership in contemporary armed forces. In G. A. J. van Dyk (Ed.), *Strategic challenges for the African armed forces for the next decade* (pp. 1-16). Stellenbosch: Sun Press.
- Shai, N. (2013). *Media war*. Tel Aviv: Yediot Publishers (Hebrew).
- Shavit, M. (2017). *Media strategy and military operations in the 21st century*. London: Routledge.
- Shaw, M. (2005). *The new Western way of war*. London: Polity Press.
- Sher, Y., Vainer, A., & Ben-Ari, E. (2011). The IDF in Operation Cast Lead: From hybrid wars to combinatorial militaries. In E. Lavie (Ed.), *Civil-military relations in Israel: Implications for decision-making about issues of war and peace* (pp. 87-98). Tel Aviv University: Tami Steinmetz Center for Peace Studies (Hebrew).
- Shields, P. M., & Travis, D. S. (2017). Achieving organizational flexibility through ambidexterity. *Parameters*, 47(7): 65-76.
- Smith, R., & Bet-El, I. (2005). *The utility of force: The art of war in the modern world*. London: Penguin.
- Soeters, J. L. (2008). Ambidextrous military: Coping with contradictions of new security policies. In M. de Boer & J. de Wilde (Eds.), *The viability of human security* (pp. 109-124). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Soeters, J. (2013). Information sharing in military and security operations. In J. Soeters, I. Goldenberg, & W. H. Dean (Eds.), *Information sharing in military operations* (pp. 1-16). Cham: Springer.
- Soeters, J. L., Bijlsma, T., & van den Heuvel, G. (2012). Trust thy ally: Multinational cooperation in Uruzgan. In R. Beeres, J. van der Meulen, J. Soeters, & A. Vogelaar (Eds.), *Mission Uruzgan: Collaborating in multiple coalitions for Afghanistan* (pp. 47-65). Amsterdam: Pallas Publications.
- Soeters, J., P. C. van Fenema, & R. Beeres (Eds.). (2010a). *Managing military organizations: Theory and practice*. London: Routledge.
- Soeters, J., P. van Fenema, & R. Beeres. (2010b). Introducing military organizations. In J. Soeters, P. C. van Fenema, & R. Beeres (Eds.), *Managing military organizations: Theory and practice* (pp. 1-13). London: Routledge.
- Sweeney, M. S. (2006) *Military and the press: An uneasy truce*. Evanston: Northwestern University Press.
- Tillberg, P. (2005). Military practices and professional skills. In K. Yden (Ed.), *Directions in military organizing*. Stockholm: Forvarshogskolan.
- Tomforde, M. (2009). My pink uniform shows I am one of them: Sociocultural dimensions of German peacekeeping missions. In G. Kummel, G. Caforio, & C. Dandeker (Eds.), *Armed forces, soldiers and civil-military relations* (pp. 37-57). Wiesbaden: VS Verlag fur Sozialwissenschaften.
- Tropolodi, P., & Wolfendale, J. (Eds.). (2011). *New wars and new soldiers: Military ethics in the contemporary world*. Farnham, Surrey: Ashgate.
- Van den Heuvel, G. (2017). Information sharing in military organizations: A sociomaterial perspective. In J. Soeters, I. Goldenberg, & W. H. Dean (Eds.), *Information sharing in military operations* (pp. 165-81). Cham: Springer.
- Van Dijk, A., Soeters, J., & de Ridder, R. (2010). Smooth translation? A research note on the cooperation between Dutch service personnel and local interpreters in Afghanistan. *Armed Forces and Society*, 35(5), 917-25.
- Van Fenema, P. C. (2009). Expeditionary military networks and asymmetric warfare. In G. Caforio (Ed.), *Advances in military sociology: Essays in honor of Charles C. Moskos* (pp. 267-283). Bingley, UK: Emerald Group Publishing Limited.
- Van Fenema, P., Soeters, J., & Beeres, R. (2010). Epilogue: Military organizations' capabilities for heterogeneous value creation. In J. Soeters, P. C. van Fenema, & R. Beeres (Eds.), *Managing military organizations: Theory and practice* (pp. 255-269). London: Routledge.
- Van Kampen, T. & Dalenberg, S. (2012). Organizing long-distance military logistics with customers in mind. In R. Beeres, J. van der Meulen, J. Soeters, and A. Vogelaar (Eds.), *Mission Uruzgan: Collaborating in multiple coalitions for Afghanistan* (pp. 47-65). Amsterdam: Pallas Publications.
- Vogelaar, A., & Dalenberg, S. (2012). On your own in the desert: The dynamics of self-steering leadership. In R. Beeres, J. van der Meulen, J. Soeters, & A. Vogelaar (Eds.), *Mission Uruzgan: Collaborating in Multiple Coalitions for Afghanistan* (pp. 93-106). Amsterdam: Pallas Publications.
- Winslow, D. (2002). Strange bedfellows: NGOs and the military in humanitarian crises. *International Journal of Peace Studies*, 7(2), 35-55.
- Yden, K. (Ed). (2005). *Directions in military organizing*. Stockholm: Forvarshogskolan.
- Yden, K. (2006). Bringing violence back in: New wars and reprofessionalizing Sweden's Armed Force. In B. Abrahamsson, R. Egnell, & K. Yden (Eds.), *Effect based operations, military organization and professionalization* (pp. 75-111). Stockholm: National Defence College.
- Zaccaro, S., Marks, M. A., & DeChurch, L. A. (2011). Multiteam systems: An introduction. In S. J. Zaccaro, M. A. Marks, & L. A. DeChurch (Eds.), *Multiteam systems* (pp. 3-32). New York: Routledge.



ההשפעות הגיאופוליטיות של משבר הקורונה

בנימין מילר

מאמר זה מתמקד בהערכת ההשפעות הגיאופוליטיות של משבר הקורונה על עימותים מרכזיים בעולם. מנקודת מבט ליברלית נראה שהתפרצותו של נגיף קורונה מצדיקה את הטענות הליברליים בדבר אופיים הגלובלי וחוצה הגבולות של האיומים על המין האנושי כולו. איומים אלו עשויים לחייב שיתוף פעולה בינלאומי נרחב בין מדינות והקמת מוסדות בינלאומיים רבי עוצמה. עם זאת, יש בסיס לחשש שהעולם בעידן הפוסט-קורונה עלול להיות ליברלי פחות ולשאוף במידה פחותה לשיתוף פעולה בינלאומי – אף אם הדבר אינו לגמרי הגיוני, לאור הצורך בשיתוף פעולה בינלאומי רב יותר על מנת להתמודד באופן אפקטיבי עם מגפות. בשלב זה מתעוררת דאגה מכך שנראה כי המשטר הסמכותני (אוטוריטרי), הלאומנות והחד-צדדיות צברו יתרונות מסוימים, וכי תוצאה זו תחמיר את המאבקים בתוך ובין מדינות וכן את התחרות בין מעצמות העל, ובעיקר את היריבות בין סין לבין ארצות הברית.

למרכיב הגיאופוליטי של היריבות הגוברת בין המעצמות נוספה תחרות אידיאולוגית בין מודל המשטר הדמוקרטי לבין המשטר הסמכותני. ממד זה התחזק בעקבות המשבר הכלכלי של 2008 במערב, בעוד סין טענה כי "הקפיטליזם המדינתי" שלה היה אפקטיבי יותר ממודל השוק החופשי הליברלי של מדינות המערב. במסגרת העולם הדמוקרטי נוצר עימות בין המחנה הליברלי לבין המחנה הלאומני-פופוליסטי באשר לגלובליזציה הכלכלית, להגירה, לאיזונים והבלמים

המאה ה-21, ובייחוד העשור השני שלה, מתאפיינת בהתגברות העימותים הפנימיים והבינלאומיים. ברמה הבינלאומית מציינים המשקיפים את **התגברות התחרות בין המעצמות**, ובראשה היריבות בין מדינות המערב לרוסיה, אך אף יותר מכך, בין ארצות הברית לבין סין. בה בעת, בעקבות 'האביב הערבי' עלה מספרן של **המדינות הכושלות** במזרח התיכון (סוריה, תימן, לוב) וכן באזורים אחרים, כתוצאה מהתמוטטותן של מדינות (סומליה, אפגניסטן ורבות אחרות).

לסיכום, מדובר בטיעונים ליברליים רבי עוצמה ומשמעות.

בד בבד, יש בסיס לחשש כי העולם לאחר הקורונה עשוי להיות ליברלי פחות ולשאוף במידה פחותה לשיתוף פעולה בינלאומי – אף אם הדבר אינו לגמרי הגיוני, לאור הצורך בשיתוף פעולה בינלאומי רב יותר על מנת להתמודד באופן אפקטיבי עם מגפות.

הקורבן הליברלי הראשון עשוי להיות הגלובליזציה הכלכלית, אשר הפכה למאפיין בולט של הפוליטיקה העולמית לאחר סיום המלחמה הקרה. משבר הקורונה ממחיש כי ייתכנו מצבים קריטיים שיחייבו מדינות לשמור על רמה גבוהה של עצמאות כלכלית, על אף העלויות הכלכליות הניכרות הכרוכות בניתוק מן הגלובליזציה ומן התלות הכלכלית ההדדית. רמות עצמאות גבוהות כאלה עשויות להידרש, בין היתר, בתחומים חיוניים כגון אספקת ציוד רפואי ומזון. ייתכן שמדינות לא ירצו להיות תלויות באחרות במצב שבו עלולה להתרחש סגירה אוניברסלית מוחלטת כמעט של הגבולות וירידה דרסטית במספר הטיסות הבינלאומיות.

סגירת הגבולות מנוגדת בכל מובן שהוא לרוח הליברלית של גבולות פתוחים (למעבר סחורות, שירותים, השקעות, בני אדם ורעיונות). שיתוף הפעולה הבינלאומי עד כה מוגבל ביותר, אף אם לאחרונה נשמעת רטוריקה מסוימת ונרשמת פעולה מוגבלת בכיוון זה. המתחים בין שתי המדינות החזקות ביותר – ארצות הברית וסין – גברו מאז תחילת המשבר, עם האשמות קולניות הדדיות בכך שהצד האחר הוא הנושא באחריות להתפשטות המגפה.

הנשיא טראמפ דיבר על "הנגיף הסיני" ואילו מזכיר המדינה מייק פומפאו התייחס ל"נגיף ווהאן". בה בעת השמיעו דוברים סינים רשמיים תיאוריית קונספירציה משלהם, שלפיה המחלה נוצרה כביכול על ידי צבא ארצות הברית. אף על פי שהעיתון ניו יורק טיימס דיווח בתחילת אפריל כי ארצות הברית וסין הגיעו להסכמה "בדבר הפוגה טנטטיבית ובלתי רגועה", ייתכן כי הפוגה זו לא תאריך ימים בשל היריבות הגוברת בין שתי המדינות בתחומים רבים: מלחמת הסחר, התחרות הטכנולוגית, המחלוקות הימיות בים סין הדרומי והמזרחי ומחלוקות בנוגע לטייוואן.

דוגמה דרמטית אף יותר לחוסר שיתוף פעולה בתקופת המגפה העולמית היא זו של איטליה והאיחוד האירופי. האיחוד האירופי הוא הדוגמה הבולטת ביותר לשיתוף פעולה בינלאומי לאחר מלחמת העולם השנייה, ברוח הליברלית של גבולות פתוחים וויתורים מצד המדינות החברות על מרכיבים מסוימים של ריבונותן הלאומית. אך כאשר משבר הקורונה פגע באיטליה סגרו

על נבחר ציבור ולתפקיד, הקשור לכך במידה חלקית, של מה שמכונה בשם "דיפ סטייט" (מדינה בתוך מדינה – אשר בעיני הפופוליסטים כוללת את שירות המדינה המקצועי, המומחים, האקדמיה, הזרם המרכזי של התקשורת ומערכת המשפט). בייחוד בשנים האחרונות רשם המחנה הלאומני-פופוליסטי הישגים חסרי תקדים, ביניהם פרישתה של בריטניה מן האיחוד האירופי (הברקזיט), בחירתו של דונלד טראמפ, עלייתן של מפלגות ימין קיצוניות באירופה ותוצאות הבחירות בברזיל ובהודו.

מאמר קצר זה מתמקד בהערכת השפעותיו הגיאופוליטיות של משבר הקורונה על עימותים מרכזיים אלה. הטענה המרכזית היא שמשבר הקורונה יחריף את הקונפליקטים המרכזיים במערכת הבינלאומית. ניתן לטעון כי לליברליזם יש הרבה מה להציע בעקבות המשבר. טיעון ליברלי מסורתי, אשר התחזק במיוחד לאחר סיום המלחמה הקרה והתפרקותה של ברית המועצות ב־1991, הוא שהאיומים האמיתיים על הביטחון אינם האיומים הביטחוניים הלאומיים הבין־מדינתיים הקלאסיים בסוגיות העוצמה, הדומיננטיות, הגבולות, השליטה על טריטוריה וחומרי הגלם. במקום זאת, האיומים הביטחוניים הרלוונטיים במאה ה־21 הם על־לאומיים, כלומר איומים המשותפים לאנושות כולה דוגמת שינויי אקלים ומגפות. איומים מסוג זה צריכים לחייב שיתופי פעולה בינלאומיים בהיקף נרחב בין מדינות והקמת מוסדות בינלאומיים רבי עוצמה כגון ארגון הבריאות העולמי (WHO) בכל הקשור למחלות. סמכותם של מוסדות כלל־עולמיים אלה כלפי המדינות אמורה לגבור, אף במחיר של שחיקה מסוימת בריבונות הלאומית (שככל הנראה תהיה מוגבלת למדי בשלבים הראשונים).

מנקודת מבט ליברלית, נראה שהתפרצות נגיף קורונה מצדיקה את הטיעונים הליברליים בדבר אופיים הגלובלי של האיומים על המין האנושי כולו. מחלה הפורצת בעיר סינית חוצה במהירות גבולות בינלאומיים ומגיעה לאיטליה, ולאחר מכן לשאר העולם. הבעיה החמירה מכיוון של ארגון הבריאות העולמי חסר הכוח להוביל מענה בינלאומי אפקטיבי, והוא אינו מעז להתייצב כנגד מדינות חזקות דוגמת סין.

יתרה מזאת, מדינה אוטוריטרית כמו סין מדכאת סימני אזהרה מוקדמים של ההתפרצות ומענישה את אלה המזהירים מפני האסון הרפואי הממשמש ובא. דיכוי של מידע מסוג זה אינו אמור להתרחש בדמוקרטיה ליברלית, ולכן יש להן יתרון על פני מדינות אוטוריטריות בחשיפה המוקדמת של איומים דוגמת נגיף קורונה.

בסוגיות אמריקאיות פנימיות במקום בנטילת תפקיד מוביל בטיפול בבעיות כלל-עולמיות. סוגיות פנימיות מסוג זה עשויות לכלול את מערכת הבריאות האמריקאית הבעייתית, ויכוח על תפקידם של מומחים בתהליך קבלת ההחלטות בתחומי מדיניות מרכזיים ובצורך בצמצום התלות במקורות זרים בתחומים קריטיים כגון ציוד רפואי, וכן **בנייה מחדש של התעשייה המקומית בצורה נרחבת יותר**. נטייה זו עשויה להתחזק במיוחד אם ארצות הברית תסבול מאבדות רבות במהלך המגפה ומעלויות כלכליות עצומות אחריה – תרחיש הנראה עתה סביר למדי.

בניגוד לאקטיביזם של סין, ארצות הברית בראשות דונלד טראמפ ויתרה על תפקידה המסורתי בהובלת פעולות רב־צדדיות נרחבות ועל אספקת מוצרים ציבוריים לטובת הכלל בזירה הבינלאומית. אחת הסיבות לכך במהלך משבר הקורונה עשויה להיות קשורה להתפשטות המגפה בארצות הברית עצמה, בניגוד למשבר האבולה, למשל. אולם מקור בסיסי יותר לחוסר המעש של וושינגטון בזירה הגלובלית הוא נטייתו של טראמפ לגישה של "אמריקה תחילה", הגורסת כי על ארצות הברית להתמקד אך ורק בבעיות ובאינטרסים הלאומיים המידיים שלה, במקום להוביל מאמצים בינלאומיים להתמודדות עם אתגרים עולמיים או אזוריים.

בכל מקרה, בין אם מדובר בעוצמה רכה או בכפייה, המודל הסמכותני עשוי להיראות אטרקטיבי יותר למדינות רבות, חרף הכישלון הגדול של סין בטיפול בהתפרצות בשלביה ההתחלתיים. באופן כללי יותר, ההסתגרות מן העולם החיצון וההתמקדות בהגנה על המדינה ועל אזרחיה עשויות להגביר עוד יותר את הנטיות הלאומניות/חד־צדדיות והבלתי־ליברליות/אוטוריטריות של השנים האחרונות. בה בעת, הטיפול הראשוני חסר התוחלת במגפה מצידם של מנהיגים לאומניים־פופוליסטיים כגון טראמפ, בולסונארו בברזיל ובוריס ג'ונסון בבריטניה **ממחיש את הבעיות הגדולות הפוטנציאליות העוללות להיווצר כאשר מנהיגים נוטים לזלזל במומחים ובמוסדות**. אחת הסיבות העיקריות היא נטייתם של הפופוליסטים להתעלם מן העצות של ה"דיפ סטייט", הכולל מומחים ועובדי מדינה בתחומים שונים, במיוחד בתחום בריאות הציבור (וגם שינויי האקלים). בניגוד לכך, ראוי לציון התמודדות המוצלחת יחסית עם המגפה מצד הדמוקרטיה הליברלית באסיה – טיוואן וקוריאה הדרומית. הדבר עשוי להצביע על כך שמשטרים מסוג זה מסוגלים להתמודד היטב עם משברים כאלה, אף אם אין זה הרושם המתקבל בהכרח מהתבוננות במקרים של אירופה וארצות הברית.

המדינות החברות האחרות את גבולותיהן והתמקדו בבעיות שלהן. ומי נחלצה לעזרתם של האיטלקים? סין! ואכן, סין צברה ידע ומשאבים רפואיים רבים במסגרת הטיפול המוצלח במגפה לפני מדינות אחרות – אף אם תג המחיר של צעדיה היה גבוה, לרבות השימוש באמצעי כפייה הדוקים. הצטברות המומחיות והכלים משקפת את מקומה של סין כמוקד ההתפרצות וכן את המשמעת, היעילות והעבודה הקשה של העם הסיני. סין פועלת בשני נתיבים אסטרטגיים בעקבות הצלחתה בהתמודדות עם המגפה. הראשון הוא הנתיב המתון, שניתן לכנותו **עוצמה רכה**: למראית עין מפגינה סין את היתרונות של משטר סמכותני בטיפול במגפה עולמית או מקומית – עוצמת השליטה החברתית שלה על אזרחיה היא מודל אטרקטיבי לחיקוי. זאת בניגוד לחוסר האונים לכאורה של הדמוקרטיות המערביות, המחויבות לחירות הפרט ומתקשות לכפות סגר מלא על כל אזרחיהן, אף כאשר הדבר נדרש לצורך מאבק בהתפשטות המגפה. נתיב זה מיועד כפי הנראה גם לערער את הביקורת הכלל־עולמית על הטיפול הכושל של הסינים בתחילתו של המשבר, אשר הוביל להתפרצות המגפה העולמית מלכתחילה.

נתיב אסטרטגי נוסף של הסינים מבוסס במידה רבה יותר על **דיפלומטיה כופה**. סין מתאמצת להעצים את השפעתה על מדינות אחרות, בייחוד החלשות שבהן, באמצעות מינוף האספקה של סיוע הקשור למגפה, במטרה להגדיל את תלותן של מדינות אלה בסין. דוגמה אחת היא **סרביה**, אך ייתכן כי ישנן לא מעט מדינות חלשות אחרות התלויות בסיוע סיני, ולכן עשויה להיות להן נטייה להפוך ללקוחות של סין (למשל קמבודיה, איראן ופקיסטן).

בניגוד לאקטיביזם של סין, ארצות הברית בראשות דונלד טראמפ ויתרה על תפקידה המסורתי בהובלת פעולות רב־צדדיות נרחבות ועל אספקת מוצרים ציבוריים לטובת הכלל בזירה הבינלאומית. אחת הסיבות לכך במהלך משבר הקורונה עשויה להיות קשורה להתפשטות המגפה בארצות הברית עצמה, בניגוד למשבר האבולה, למשל. אולם מקור בסיסי יותר לחוסר המעש של וושינגטון בזירה הגלובלית הוא **נטייתו של טראמפ לגישה של "אמריקה תחילה"**, הגורסת כי על ארצות הברית להתמקד אך ורק בבעיות ובאינטרסים הלאומיים המידיים שלה, במקום להוביל מאמצים בינלאומיים להתמודדות עם אתגרים עולמיים או אזוריים. הליברלים מצידם טענו תמיד כי חד־צדדיות וניתוק מסוג זה בעולם גלובלי הם יקרים מדי, וייתכן כי לא ניתן יהיה להתמיד בהם בטווח הארוך. עם זאת, משבר הקורונה עשוי ליצור נטיות הולכות וגוברות להתמקדות

תוצאה זו תחמיר את המאבקים בתוך ובין מדינות וכן את התחרות בין מעצמות־העל, ובעיקר את היריבות בין סין לבין ארצות הברית. בכל מקרה, התפתחויות אלה צפויות לקרוא תיגר על הגלובליזציה ועל ההגירה, במידה זו או אחרת.

הישגים אלה של המשטרים הסמכותניים יהיו זמניים אם הדמוקרטיה תתאוששנה ותשתפנה פעולה – במסגרות בין־מדינתיות רב־צדדיות או באמצעות מוסדות בינלאומיים – במאבק אפקטיבי באתגרים חדשים אלה הניצבים בפני האנושות, תוך שמירה על חירות הפרט ועל זכויות האדם.

תחום נוסף המהווה מקור רציני לדאגה הוא המדינות הכושלות. המוסדות במדינות אלה מתפקדים באופן לקוי גם בעיתות שגרה. המשבר עלול להביא לרמות גבוהות יותר של חוסר יציבות מבית, שעלולה להוביל לחוסר יציבות אזורית בעיקר במזרח התיכון, אך גם באפריקה ובדרום אסיה. קיימת סכנה רבה יותר לכך שמדינות כושלות אלה יישכחו בתקופה שבה שאר העולם מתמודד עם משבר גדול. עם זאת, בשנים האחרונות היו לחוסר היציבות, בפרט במזרח התיכון, השפעות רבות על העולם המפותח באמצעות "יצוא" של טרור והגירה בלתי חוקית. מכאן שלמדינות האמידות יותר יש אינטרס עצמי ברור לסייע למדינות החלשות בהתמודדות עם משבר הקורונה, וזאת על מנת למנוע סבב נוסף של "יצוא אי־יציבות", נוסף על המשבר ההומניטרי העמוק בעולם המתפתח עצמו.

בנימין מילר הוא פרופסור ליחסים בינלאומיים בבית הספר למדעי המדינה וראש המרכז לביטחון לאומי באוניברסיטת חיפה. במשך שנים רבות כיהן כנשיא העמותה הישראלית ללימודים בינלאומיים. בין פרסומיו הרבים: *Grand Strategy from Truman to Trump* (Chicago: University of Chicago Press, forthcoming, with Ziv Rubinovitz)

מקורות והמלצות לקריאה נוספת

1. על עלייתה של התחרות בין המעצמות:

Wright, T. J. (2017). *All measures short of war: The contest for the 21st century & the future of American power*. New Haven: Yale University Press.

על עלייתה המחודשת של היריבות בין רוסיה למערב:

Legvold, R. (2016). *Return to Cold War*. Cambridge, UK: Polity.

McFaul, M. (2018). *From Cold War to hot peace: An American ambassador in Putin's Russia*. Boston: Houghton Mifflin Harcourt.

על עלייתה של התחרות בין ארצות הברית לסין:

Allison, G. (2017). *Destined for war*. Boston: Houghton Mifflin Harcourt.

התפיסה שלפיה הדמוקרטיה הליברלית עלולה להציב מכשול בפני המאבק במגפה אכן הובילה מספר מדינות לאמץ חוקים או צעדים שונים, המגבילים את זכויות הפרט ומצמצמים את החופש הפוליטי. צעדים אלה פוגעים בין היתר בחופש הביטוי וההתכנסות, מתירים את מעצרים של אזרחים לזמן בלתי מוגבל ומרחיבים את המעקב מצד המדינה. ויקטור אורבן ראש ממשלת הונגריה, שכבר הפך בשנים האחרונות את ארצו מדמוקרטיה ליברלית שקמה לאחר המלחמה הקרה ל"דמוקרטיה בלתי ליברלית", מוביל שוב את הדרך להפיכתן של דמוקרטיות למשטרים אוטוריטריים למחצה, באמצעות נטילת סמכויות בלתי מוגבלות כמעט בעקבות התפרצות נגיף קורונה.

המאבק בין הליברליזם לבין יריביו האידיאולוגיים ימשך לאחר משבר הקורונה. אולם בשלב זה מתעוררת דאגה מכך שנראה כי המשטר הסמכותני, הלאומנות והחד־צדדיות צברו יתרונות מסוימים, וכי תוצאה זו תחמיר את המאבקים בתוך ובין מדינות וכן את התחרות בין מעצמות־העל, ובעיקר את היריבות בין סין לבין ארצות הברית. בכל מקרה, התפתחויות אלה צפויות לקרוא תיגר על הגלובליזציה ועל ההגירה, במידה זו או אחרת.

השימוש ההולך וגובר באמצעים אוטוקרטיים אינו מוגבל לדמוקרטיות חלשות דוגמת הונגריה. לכן, אפילו דמוקרטיה ותיקה מבוססת היטב דוגמת הממלכה המאוחדת אימצה את מה שהמבקרים מכנים אמצעים בלתי דמוקרטיים "דרקוניים" כמעט. אומנם הדבר עשוי להיראות הגיוני לצורך התמודדות עם מגפות עולמיות, אולם הבעיה היא שבמקרים רבים הגבלות כאלה עלולות להישאר בתוקפן גם לאחר המשבר. דוגמה לכך היא **חוק הפטריוט** שנחקק בארצות הברית לאחר פיגועי 11 בספטמבר והעניק לממשלתה סמכויות נרחבות למעקב אחר אזרחיה שלה, תוך צמצום האיזונים והבלמים באשר לסמכויות אלה. 'חוק הפטריוט' נותר בתוקפו אף על פי שחלפו כמעט 20 שנה מאז פיגועי הטרור שגרמו את חקיקתו. זאת ועוד, יש פוליטיקאים שעלולים לקדם צעדים בלתי ליברליים מסוג זה, שכן הם משרתים את האינטרסים שלהם לניצול המשבר כדי לחזק ככל האפשר את כוחם על חשבון יריביהם הפוליטיים והאופוזיציה.

בסיכומו של דבר, המאבק בין הליברליזם לבין יריביו האידיאולוגיים ימשך לאחר משבר הקורונה. אולם בשלב זה מתעוררת דאגה מכך שנראה כי המשטר הסמכותני, הלאומנות והחד־צדדיות צברו יתרונות מסוימים, וכי

meaning of America. Princeton: Princeton University Press.

4. על הליברליזם הבינלאומי:

Doyle, M. (1986). Liberalism and world politics. *The American Political Science Review*, 80(4), 1151-1169.

Doyle, M. W. (1997). *Ways of war and peace*. New York: W.W. Norton.

Ikenberry, G. J. (2011). *Liberal Leviathan: The origins, crisis, and transformation of the American world order*. Princeton: Princeton University Press.

Ikenberry, G. J. (2011). The Future of the Liberal World Order. *Foreign Affairs*, 90(3), 56-68.

Ikenberry, G. J. (2014). The illusion of geopolitics: The enduring power of the liberal order. *Foreign Affairs*, 93(3), 80-90.

Ikenberry, G. J. (2017). The plot against American foreign policy: Can the liberal order survive?" *Foreign Affairs*, 96(3).

Maoz, Z., & Russett, B. (1993). Normative and structural causes of democratic peace, 1946-1986. *American Political Science Review*, 87(3), 624-638.

Rosecrance, R. N. (1986). *The rise of the trading state: Commerce and conquest in the modern world*. New York: Basic Books, 1986.

Russett, B. (1993). *Grasping the democratic peace: Principles for a post-Cold War world*. (Princeton: Princeton University Press).

Russett, B., & Oneal, J. R. (2001). *Triangulating peace: Democracy, interdependence, and international organizations*. New York: W. W. Norton.

Montgomery, E. B. (2014). Contested primacy in the Western Pacific: China's rise and the future of US power projection. *International Security*, 38(4), 115-149.

Rachman, G. (2016). *Easternization: Asia's rise and America's decline from Obama to Trump and beyond*. New York: Other Press.

Ross, R. S. & Oystein T. (2017), *Strategic Adjustment and the Rise of China*. Ithaca: Cornell University Press.

Sanger, D. E. (2013). *Confront and conceal*. New York: Broadway Paperbacks.

2. על 'האביב הערבי' והמדיניות הכושלות במזרח התיכון:

Haas, M. L., & Lesch, D. W. (2017). *The Arab Spring* (2nd ed.). Boulder: Westview, 2017.

Lynch, M. (2016). *The new Arab wars*. New York: Public Affairs.

3. על עלייתו של הפופוליזם הלאומני במערב בשנים האחרונות:

Fukuyama, F. (2018). *Identity: The demand for dignity and the politics of resentment*. New York: Farrar, Straus and Giroux.

Judis, J. B. (2018). *The nationalist revival: Trade, immigration, and the revolt against globalization*. New York: Columbia Global Reports.

Norris, P., & Inglehart, R. (2019). *Cultural backlash: Trump, Brexit, and authoritarian populism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sides, J., Tesler, M., & Vavreck, L. (2018). *Identity crisis: The 2016 presidential campaign and the battle for the*



דובר צה"ל

קרדיט

מה ניתן ללמוד מהתמודדות המשטר והציבור באיראן עם משבר הקורונה?

רז צימט

התפרצות הקורונה באיראן חושפת שורה של חולשות וכשלים בהתנהלות המשטר במצבי חירום. המשטר, שהתמהמה בטיפול במשבר וניסה להסתיר את ממדיו, נחשף שוב באוזלת ידו הנובעת מכשלים מבניים כגון מאבקי כוח פנימיים, כפילות מוסדית והעדפת שיקולים אידיאולוגיים, וכן מאילוצים כלכליים. חרף אילוצים אלה מנסים השלטונות לספק פתרונות מידיים לציבור, ובשלב זה לא ניתן לזהות אובדן שליטה וחוסר יכולת להבטיח אספקה סדירה של שירותים ומוצרים חיוניים. בזירה הציבורית משקף המשבר את הניכור הגובר בין האזרחים למוסדות המשטר, לצד מידה רבה של סולידריות חברתית. הן המשטר והן הציבור באיראן הוכיחו בעבר את יכולתם לצלוח משברים חמורים. עם זאת, יכולתם להתמודד לאורך זמן עם המשבר תלויה במשך הזמן עד להשתלטות על הנגיף ובעוצמת השפעותיו הכלכליות.

מבוא

משבר הקורונה תופס את איראן באחת התקופות הקשות בתולדותיה. מדיניות מקסימום הלחצים של הממשל האמריקאי והחזרת הסנקציות הכלכליות החריפו את המצוקות שעמן מתמודדת המדינה, ואשר הזינו בשנתיים האחרונות גלי מחאה שזעזעו את מוסדות השלטון. לנוכח האתגרים המחרפים פועל המשטר

האיראני בשנים האחרונות במאמץ לייצב את הזירה הכלכלית-חברתית ולחזק את השליטה השמרנית במדינה.

בזירה הציבורית, כישלון המשטר לספק מענה למצוקות האזרחים והתחושה כי השלטונות אינם מסוגלים לפתור את בעיות היסוד של הרפובליקה האסלאמית מעצימים את תחושת הייאוש בציבור.

ניסיונות הסתרה וטיוח מצד המשטר האיראני נעשו בחודשים האחרונים גם בנוגע למעורבות משמרות המהפכה בהפלת המטוס האוקראיני בינואר 2020 ולמספר ההרוגים במהומות הדלק, שפרצו ברחבי איראן בנובמבר 2019. ניסיונות אלה לא זו בלבד שלא צלחו, אלא אף הגבירו את הביקורת הציבורית, שהושתקה בכמה מקרים על ידי השלטונות ואמצעי התקשורת הממסדיים. כך למשל **קטעה הטלוויזיה האיראנית שידור חי של תוכנית** ששודרה ב־16 במרס, לאחר ששחקן הקולנוע אמיר חוסיין רוסתמי תקף במהלך ריאיון את מדיניות השלטונות, שאפשרו את המשך הטיסות בין איראן לסין ונמנעו מהטלת סגר על העיר קום.

גם אחרי שהשלטונות נאלצו להודות בהתפרצות המגפה והחלו לפרסם נתונים על אודות היקף הנפגעים, נתקלו הדיווחים הרשמיים בחוסר אמון. הבלבול והבהלה בציבור גברו משעה שכלי תקשורת זרים, ערוצי רשתות חברתיות ואף פוליטיקאים טענו כי מספר הנדבקים והמתים גבוה פי כמה מזה שפרסמה הממשלה. בכיר בארגון הבריאות העולמי העריך במחצית מארס כי מספר המתים מקורונה באיראן עשוי להיות גבוה פי חמישה מהנתונים הרשמיים.

גם אחרי שהשלטונות נאלצו להודות בהתפרצות המגפה והחלו לפרסם נתונים על אודות היקף הנפגעים, נתקלו הדיווחים הרשמיים בחוסר אמון. הבלבול והבהלה בציבור גברו משעה שכלי תקשורת זרים, ערוצי רשתות חברתיות ואף פוליטיקאים טענו כי מספר הנדבקים והמתים גבוה פי כמה מזה שפרסמה הממשלה. בכיר בארגון הבריאות העולמי העריך במחצית מארס כי מספר המתים מקורונה באיראן עשוי להיות גבוה פי חמישה מהנתונים הרשמיים, משום שבדיקות הקורונה מתבצעות רק למי שמפתח תסמינים חמורים. קשיי הממשלה לעמוד במחיר הכלכלי הכבד והצורך לדאוג לפרנסתם של מיליוני עובדים ולהבטיח אספקה סדירה של שירותים ומוצרים חיוניים הביאו לעיכוב משמעותי באכיפת סגר ומגבלות תנועה ברחבי המדינה. במשך מספר שבועות סירב הנשיא להטיל סגר מלא חרף המלצות הגורמים המקצועיים במערכת הבריאות, הגם שקרא לאזרחים שאינם עובדים בשירותים חיוניים להישאר בבתיהם, והודיע על סגירת חלק ממרכזי המסחר, מרכזי תרבות ופנאי, חלק ממשרדי הממשלה, בתי ספר ואוניברסיטאות. הסוציולוג והעיתונאי האיראני מבקר המשטר, עבאס עבדי, **תלה את ההחלטה להימנע מהטלת סגר מלא בחולשת מוסדות השלטון. לדבריו, הטלת סגר מחייבת יכולת קבלת החלטות,**

פרקי הזמן בין גלי המחאה התקצרו, המחאות נרחבות יותר בהיקפן הגיאוגרפי ומתאפיינות בקיצוניות רבה יותר מאשר בעבר, הן בגילויי האלימות והן בסיסמאות הנשמעות נגד עצם קיומו של המשטר. התפתחויות אלה מתרחשות על רקע תמורות דמוגרפיות, חברתיות ותרבותיות מרחיקות לכת שהחברה האיראנית עוברת מאז המהפכה האסלאמית, בהן התרחבות הפער בין הציבור למוסדות המשטר והממסד הדתי, תהליכי חילון ואימוץ תפיסות מערביות, המעמידים בפני הרפובליקה האסלאמית אתגרים מורכבים.

על רקע התפתחויות ומגמות אלה מאפשרת התפרצות הקורונה, שגבתה עד כה את חייהם של אלפי בני אדם באיראן, לבחון את מאפייני התנהלותו של המשטר לנוכח משברים לאומיים. התמודדות השלטונות עם המשבר המתמשך פותחת צוהר לאופן שבו פועלים מוסדות המשטר ולתהליכי קבלת ההחלטות בהנהגה האיראנית במצבי חירום. נוסף על כך מאפשר המשבר הנוכחי לעמוד על יחסי הגומלין בין הציבור האיראני לבין מוסדות המדינה, ולבחון את השפעתם של תהליכי העומק המתרחשים בחברה האיראנית על האופן שבו היא מתנהלת בתנאי משבר.

שלטונות איראן בצל התפרצות הקורונה

התמודדות המשטר האיראני עם התפרצות המגפה בפברואר 2020 חשפה שורה של מחדלים, במיוחד בשלביה הראשונים של ההתפרצות, ואף לאחר שדווחו שני מקרי המוות הראשונים ב־19 בפברואר. כך למשל **המשיכה חברת התעופה "מאהאן אייר", הנמצאת בבעלות משמרות המהפכה, בטיסותיה מסין ואליה, ככל הנראה כדי לשמר את היחסים הכלכליים החיוניים בין שתי המדינות. כן נמנעו השלטונות במשך ימים ארוכים מנקיטת צעדי מנע שהיו עשויים לבלום את התפשטות המחלה כגון הטלת הסגר, סגירת מוסדות חינוך, תרבות וספורט והגבלת התקהלויות המוניות, במיוחד במרכז הדתי בעיר קום — מוקד התפרצות המחלה.**

המשטר שהתמהמה במענה למגפה ניסה בשלבים הראשונים להסתיר מפני הציבור את ממדי ההתפשטות. את ניסיונות ההסתרה ניתן להסביר ברצון לחפות על מחדלי השלטונות, בחשש לעורר תבהלה בקרב הציבור ובשיקולים פוליטיים, בראשם **החשש לפגוע בהליך הבחירות הפרלמנטריות, שהתקיימו באיראן ב־21 בפברואר. ראש הוועדה האפיפיולוגית במטה למאבק בקורונה, עלי-אכבר חקדוסת, אישר כי הנגיף הופיע לראשונה במספר ערים באיראן כבר בסוף חודש ינואר, אך זוהה על ידי משרד הבריאות באיחור של כמה שבועות.**

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

המשטר והקורונה: בין אידיאולוגיה לפרגמטיות

הגם שהמשטר האיראני אינו סוטה בקלות מתפיסת עולמו המהפכנית, הרי מדיניות איראן למן ראשית המהפכה מעידה על מידה רבה של פרגמטיות. בתנאים מסוימים מעדיפה הנהגת איראן אינטרסים לאומיים על פני תפיסות אידיאולוגיות מהפכניות ואסלאמיות, מתוך אמונה שמדובר בגמישות זמנית שאינה מיתרת את היעדים האסטרטגיים האידיאולוגיים ארוכי הטווח. השילוב בין תפיסות אידיאולוגיות לשיקולים פרגמטיים המבוססים על אינטרסים חיוניים ניכר גם בהתנהלות המשטר במשבר הנוכחי. אין ספק כי שיקולים דתיים השפיעו, למשל, על ההחלטה להימנע מסגירת מרכזים דתיים בשלבים הראשונים של המגפה. דרשן תפילות יום השישי בעיר קום, מוחמד סעידי, טען גם לאחר התפרצות המגפה בעיר קום כי אין צורך בהשבתת מסגד פאטמה מעצומה בעיר, **בטענה שהוא שומר על בריאותם של האזרחים**. עם זאת, משעה שהתחוויר למשטר כי התפשטות המגפה נמשכת, הוא נאלץ לגלות גמישות גם בנושאים שנחשבו בעיניו לטאבו. כך למשל ביטלו השלטונות לראשונה מאז המהפכה את תפילות יום השישי ברחבי איראן, הקלו את הכללים של טקסי הקבורה האסלאמית וסגרו את המקומות הקדושים לשיעה בקום ובמשהד. הם אף **התירו באופן חריג את פתיחתו מחדש של מפעל לייצור אלכוהול** לצורכי חיטוי, שהושבת לאחר המהפכה בשל האיסור הדתי על צריכת אלכוהול. זאת לאחר שכמה מאות בני אדם מתו כתוצאה מהרעלת מתנול, כאשר ניסו לרפא עצמם מנגיף קורונה באמצעות שתיית החומר הרעיל. ההחלטה לסגור את המרכזים הדתיים התקבלה גם במחיר של התנגשות עם חוגים רדיקליים. בעקבות סגירת המרכזים הדתיים

יכולת ביצועית, יכולת להבטיח את האמצעים הדרושים בתקופת הסגר ויכולת לאכוף אותה על האזרחים, ותנאים אלה אינם מתקיימים באיראן. רק בסוף חודש מארס, לאחר שכשלו המאמצים לבלום את התפשטות המגפה, החליטה הממשלה להטיל מגבלות רציניות יותר על תנועת כלי רכב ואזרחים בין הערים במדינה.

משעה שהוטלו מגבלות על הפעילות הכלכלית במדינה, הזדרזו השלטונות לספק פתרונות מידיים לציבור, מחשש לתגובותיו. הנשיא חסן רוחאני נחלץ להרגיע את הציבור כי אין כל חשש למחסור בסחורות ובתרופות, והממשלה **אישרה חבילת סיוע** לשלושה מיליון אזרחים חסרי הכנסה קבועה והלוואות ללא ריבית לארבעה מיליון עובדים, שאיבדו את פרנסתם כתוצאה מהמשבר. כמו כן מתכננת הממשלה להעלות את שכר עובדי המדינה ב-50 אחוזים, והיא דחתה את תשלומי המיסים וההלוואות לחודש מאי.

בקיעים בהנהגה האיראנית לנוכח הקורונה

התפרצות הקורונה הבליטה את הבקיעים המוכרים בצמרת המשטר, שערכו אף יותר את הטיפול במגפה. המשבר נוצל על ידי יריבו הפוליטי של הנשיא רוחאני להטחת ביקורת על התנהלותו, בטענה שגם לאחר התפרצות המגפה **לא קיבל על עצמו אחריות ישירה לניהול המשבר** והפקיד את המערכה נגד הנגיף בידי שר הבריאות, שסמכויותיו מוגבלות. ראש הרשות השופטת, אברהמים ראסי, הנחשב ליריבו הפוליטי של הנשיא, טען כי **ישיבות המטה למאבק בקורונה צריכות להתכנס בראשות הנשיא מדי יום, ולא רק אחת לשבוע**.

רק ב-10 במארס הנהיג איראן עלי ח'אמנהאי את הנשיא לעמוד בראש מטה המאבק בקורונה. אלא שימים ספורים לאחר מכן העמיד המנהיג את ראש המטה הכללי של הכוחות המזוינים, מוחמד באקרי, בראש "מפקדת בריאות" שנועדה לרכז את המאמצים למיגור המגפה. צעד זה משקף דפוס התנהלות מוכר של המנהיג העליון, הנוהג לשמר כפילות מוסדית ואף לעודד תחרות בין מוקדי כוח שונים בעלי סמכויות מקבילות. כל זאת על מנת למנוע ריכוז עוצמת יתר בידיהם, במיוחד בידי הנשיא, המשמש לעיתים קרובות עבור המנהיג "שעיר לעזאזל", שניתן להסיט לעברו את הביקורת הציבורית על מחדלי המשטר. עד מהרה התגלעו חילוקי דעות בין הנשיא לרמטכ"ל. ביישבתה הראשונה של "מפקדת הבריאות" הכריז באקרי כי השלטונות ירוקנו את הרחובות מאנשים בתוך 24 שעות, אך זמן קצר לאחר מכן **הצהיר הנשיא** כי השמועות על הכנסת ערים להסגר אינן נכונות, וכי כל האזרחים רשאים להמשיך בעיסוקיהם.

מצד חוגים שמרניים במדינה, שהסתייגו מהפנייה לקרן וטענו כי היא מחייבת אישור פרלמנטרי.

החברה האיראנית לנוכח משבר הקורונה

התנהלותם הכושלת של השלטונות וניסיונות ההסתרה של מידע מהציבור הסבו פגיעה נוספת באמון הציבור, שנשחק ממילא לאורך השנים. שחיקה זו ניכרה היטב הן בהפגנות המחאה, שפרצו באיראן בעקבות התנהלות המשטר בפרשת הפלת המטוס האוקראיני בינואר 2020, והן בשיעור ההצבעה הנמוך בבחירות הפרלמנטריות האחרונות. התעלמותם של אזרחים רבים מהמלצות הממשלה להימנע מהתקהלויות ומנסיעות שאינן הכרחיות שיקפה את התערעורת האמון הציבורי, לצד שאננות וצרכים כלכליים חיוניים. עם תחילתה של חופשת ראש השנה האיראני (נורוז) ב־20 במרס דיווחו שלטונות איראן כי כשלושה מיליון אזרחים יצאו אל מחוץ למחוזות המגורים שלהם. הפרשן הפוליטי ומבקר המשטר סאדק זיבאכלאם תלה את התעלמות הציבור מהנחיות הממשלה בחוסר האמון בין הציבור לשלטונות, הגורם לכך שהאזרחים אינם מתייחסים לדרישות השלטון ברצינות הראויה.

התנהלותם הכושלת של השלטונות וניסיונות ההסתרה של מידע מהציבור הסבו פגיעה נוספת באמון הציבור, שנשחק ממילא לאורך השנים. שחיקה זו ניכרה היטב הן בהפגנות המחאה, שפרצו באיראן בעקבות התנהלות המשטר בפרשת הפלת המטוס האוקראיני בינואר 2020, והן בשיעור ההצבעה הנמוך בבחירות הפרלמנטריות האחרונות.

התפרצות הקורונה והתפשטותה שוחקות לא רק את אמון הציבור בשלטונות, כי אם גם את מעמדם של אנשי הדת השולטים במדינה מאז המהפכה. בעשורים האחרונים חווה החברה האיראנית תהליכי חילון וניכור גובר בין הציבור לאנשי הדת. עמדתם הבלתי מתפשרת של אנשי הדת השמרנים, שסירבו במשך שבועות ארוכים לסגור את המרכזים הדתיים כדי לבלום את התפשטות המגפה, מאיימת להרחיקם עוד יותר מהאזרחים, הטוענים כי גישתם הקיצונית של אנשי הדת מאיימת על שלום הציבור. גילויים של קיצוניות דתית מצד מאמינים ואנשי דת גם עוררו תגובות זעם ולעג ברשתות החברתיות.

לעומת הניכור הגובר בין הציבור לשלטונות, עוררה המגפה גילויי סולידריות ולכידות חברתית. מאז שנות ה־90 ניתן להצביע על התגברות תהליכי אינדוידואליזציה בחברה האיראנית, בעיקר בקרב

בקום ובמשהד ניסו כמה עשרות מאמינים לפרוץ בכוח למסגדים שנסגרו, והתעמתו עם כוחות הביטחון. בכמה מקרים פעלו השלטונות גם נגד גילויים של קיצוניות אסלאמית ואמונות טפלות. כך למשל עצרו השלטונות שני מתפללים, שתועדו ברשתות החברתיות כשהם מנשקים את כיסוי קברה של פאטמה מעצומה כדי להוכיח שהמקומות הקדושים לאסלאם חסינים בפני הנגיף. במקרה אחר זימנו השלטונות לחקירה איש דת, שהסתובב בבתי חולים ללא ציוד מגן והבטיח לחולים להירפא מהנגיף באמצעות תפילות ומעשי ניסים.

דבקות בכירי המשטר בתפיסות אידיאולוגיות מהפכניות באה לידי ביטוי גם בהסתייגותם מקבלת סיוע מארצות הברית במאמצים לבלום את התפשטות הנגיף. מפקד משמרות המהפכה, חוסיין סלאמי, טען כי הצעת הסיוע האמריקאית היא אך ורק שקרים והונאה, ואף הצהיר בלעג כי איראן מוכנה לסייע לארצות הברית אם היא זקוקה לכך, אך איראן אינה זקוקה לסיוע האמריקאי. מזכיר המועצה העליונה לביטחון לאומי, עלי שמח'אני, ביטא היטב את העמדה האיראנית בציץ בחשבון הטוויטר שלו, שבו כתב כי לפני המהפכה האסלאמית איראן הייתה תלויה לחלוטין בשירותים רפואיים זרים, אך בזכות המהפכה היא מסוגלת להתמודד עם הנגיף בעצמה. איראן אף גירשה צוות של הארגון ההומניטרי הבינלאומי 'רופאים ללא גבולות' שהגיע לסייע בבלימת המגפה, בטענה כי אין לה צורך בסיוע זר. דחיית הסיוע מצד הארגון נעשתה בלחץ חוגים רדיקליים באיראן, ככל הנראה מחשש לחשיפת ממדי המגפה בפני גורמים זרים. בכירים במשטר לא הסתפקו רק בדחיית הצעות הסיוע, כי אם הפיצו תיאוריות קונספירציה הגורסות כי מקור המגפה הוא בנשק ביולוגי אמריקאי. בנאומו לרגל ראש השנה האיראני טען המנהיג ח'אמנהאי כי ייתכן שיש אמת בתיאוריה שארצות הברית היא זו שאחראית לפיתוח הנגיף, ואף רמז לכך שהנגיף הונדס במיוחד לאיראן באמצעות שימוש במידע גנטי על העם האיראני, שהאמריקאים השיגו בדרכים שונות. הסירוב להסתייע במערב והצגתו כמי שאשם בהתפשטות הנגיף, ואף ביצירתו, משרת לא רק את האידיאולוגיה המהפכנית אלא גם את הצורך של המשטר, הזקוק לאויב חיצוני להבטחת שרידותו, כדי לשמר את דימוי המערב ובמיוחד ארצות הברית כאויב שיש להיאבק נגדו, ולהטיל על זרים את האחריות למשבר.

אף על פי כן נאלצו שלטונות איראן, לראשונה מאז המהפכה האסלאמית, לפנות לקרן המטבע הבינלאומית ולבקש הלוואה בסך חמישה מיליארד דולר מקרן הסיוע המהיר, שהוקמה כדי לסייע למדינות בהתמודדות עם משבר הקורונה. פנייה זו מצד הממשלה עוררה התנגדות

להיערך לתרחישי חירום ולהבטיח מענה מספק למצוקות האזרחים בשגרה ובחירום.

חרף מגבלות אלה, לא ניתן לזהות בשלב זה אובדן שליטה מצד המשטר, קריסה מערכתית של המשק או אובדן יכולת להבטיח אספקה סדירה של שירותים ומוצרים חיוניים. זאת ועוד, המשטר האיראני כבר הוכיח בעבר את יכולתו לצלוח משברים חמורים, במיוחד לאחר שנים של סנקציות כלכליות משמעותיות. הסנקציות חייבו את המשטר להסתגל לתנאים של חוסר ודאות ומשבר כלכלי, שיפרו את יכולת ההסתגלות של הכלכלה לאילוצים חיצוניים וחיצונו את מעמדם של משמרות המהפכה, שמעורבותם בניהול ענייני המדינה גוברת במצבי משבר.

באשר לחברה האיראנית, שחיקת האמון הציבורי והניכור הגובר בין אנשי הדת ומוסדות המשטר לבין האזרחים פוגעים ביכולתו של המשטר לגייס את תמיכת הציבור דווקא בעת משבר. לעומת זאת, יש במשבר כדי לחזק את עוצמת הסולידריות החברתית, שעשויה לבוא לידי ביטוי בעתיד גם בהתמודדות עם אויב חיוני, ולא רק עם נגיף או אסונות טבע. בדומה למשטר, גם הציבור האיראני מתאפיין במידה רבה של סתגנות. שנים של דיכוי פנימי וסנקציות כלכליות הרגילו את האזרחים להתמודד עם קשיים כלכליים ועם מגבלות חמורות מבית ומחוץ. בסיכומי של דבר, היכולת הן של המשטר והן של הציבור באיראן להתמודד לאורך זמן עם משבר הקורונה תלויה במידה רבה במשך הזמן עד להשתלטות על הנגיף, ובעוצמת השפעותיו הכלכליות.

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

הדור השני של המהפכה. חרף מגמה זו ממשיכה החברה האיראנית להתאפיין במידה רבה של קולקטיביזם, המתבטא במחויבות רבה למסגרות כמו משפחה ולזהות הלאומית והתרבותית המשותפת, וכן בהפגנת סולידריות, במיוחד מול אויב חיצוני ובעת משברים לאומיים כדוגמת אסונות טבע. **גילויי הסולידריות** במהלך המשבר כללו התגייסות אזרחים לסייע באספקת מזון וציוד חיוני לנזקקים, **התגייסות אנשי עסקים ולשכות מסחר** לטובת אזרחים שנפגעו כלכלית מהמשבר ולגיוס כספים להקמת מרכזים רפואיים ולאספקת ציוד רפואי, התנדבות אזרחים לסייע בבתי חולים או לטפל בגופות של מתים מהמחלה ומתן הקלות ופטורים לשוכרים על ידי בעלי חנויות וקניונים. בתוך כך חשף המשבר את חולשת החברה האזרחית, שמוסדותיה ובהם ארגוני נשים וסטודנטים דוכאו בשיטתיות בעשורים האחרונים על ידי המשטר, החותר לשמר בידיו שליטה בלעדית.

חרף מגבלות אלה, לא ניתן לזהות בשלב זה אובדן שליטה מצד המשטר, קריסה מערכתית של המשק או אובדן יכולת להבטיח אספקה סדירה של שירותים ומוצרים חיוניים. זאת ועוד, המשטר האיראני כבר הוכיח בעבר את יכולתו לצלוח משברים חמורים, במיוחד לאחר שנים של סנקציות כלכליות משמעותיות.

סיכום ומשמעויות

משבר הקורונה חושף חולשות וכשלים יסודיים בהתנהלות השלטונות האיראניים במצבי חירום. המשטר התמהמה בטיפול במשבר, ניסה להסתיר את ממדיו ונחשף שוב באוזלת ידו, הנובעת מכשלים מבניים כגון מאבקי כוח פנימיים והעדפת שיקולים אידיאולוגיים, מאילוצים כלכליים חמורים ומסדרי עדיפויות מעוררי מחלוקת, למשל המשך מימון של השקעותיו מחוץ לאיראן, הגובות מחיר כלכלי כבד על חשבון הטיפול במצוקות אזרחי המדינה. כל אלה מגבילים את יכולתו של המשטר



מלחמת האזרחים בתימן משנה כיוון: לאן מועדות פניה?

ארי הייסטין

‘האביב הערבי’ הגיע לתימן בשנת 2011 בעיתוי שבו התמיכה הציבורית והאליטיסטית בנשיא תימן דאז, עלי עבדאללה סאלח, היתה מועטה, מה שהוביל להתפוררות משטרו של מי ששלט בתימן במשך עשרות שנים. מאז, המאמצים לגבש מבנה חדש של ממשל לאומי באמצעות דיאלוג, בצילים של מלחמת אזרחים, התערבות חיצונית ומשא ומתן מתמשך, לא הניבו תוצאות. למרות שישראל איננה שחקנית פעילה בזירה, יש לה אינטרסים הנתונים להשפעת ההתפתחויות במדינה: האיום החות’י המגובה על ידי איראן, היחלצותה של ערב הסעודית, שותפתה הלא־רשמית בקואליציה האנטי־איראנית, מ”הביצה” התימנית ומניעת תפוצתן של קבוצות ג’יהאדיסטיות סוניות קיצוניות.

מילות מפתח: תימן, מלחמת אזרחים, חות’ים, איראן, ערב הסעודית, עלי עבדאללה סאלח, עבד רבו מנסור האדי.

מבוא

קווי השבר השבטיים, העדתיים, האידיאולוגיים והאזוריים של תימן המודרנית מעמיקים בשל המחסור במשאבים במדינה, שמעודד נאמנות לתת־קבוצות קטנות לצורך הבטחת הישרדות. החוויה הקצרה של המדינה כישות מאוחדת רשמית בעידן המודרני, ממאי 1990 ואילך, שובשה לאורך הדרך עקב מלחמת אזרחים בין צפון

תימן לדרום תימן בשנת 1994, ובאירועים רבים של התקוממות בצפון המדינה בשנות האלפיים. לכן, בראייה היסטורית אין זה מפתיע שבשנת 2014 תימן מצאה עצמה שוב בסכסוך ובמלחמת אזרחים. הסיבות הפנימיות המתמשכות שהביאו לקיצה של ממשלת עלי עבדאללה סאלח בתימן בשנת 2011 הן בשני מישורים. ראשית, המגמה הכללית של ריכוזיות

האדי. **בהסכם נקבע** כי הנשיא סאלח יפנה את מקומו ויעביר את השלטון לסגנו בתוך 30 יום, בתמורה לחסינות מפני כל הפרות החוק שבוצעו בתקופת שלטונו, וכי במדינה יתקיימו בחירות במהלך 60 הימים שלאחר מכן. אולם לאחר שסאלח הסכים עקרונית להצעה, הוא סירב לחתום על ההסכם שהוצג בפניו **בשלוש הזדמנויות שונות** לפחות במהלך מספר חודשים, למרות לחץ מצד ה-GCC לעשות זאת.

ביוני 2011 סאלח נפצע קשה בניסיון התנקשות, שגרם גם לפציעתם של בכירי ממשל רבים נוספים בעת שהתפללו במסגד של המתחם הנשיאותי. על פי הדיווחים, **סאלח האשים את משפחת אחמר** בניסיון להתנקש בחייו, שהתרחש על רקע התנגשויות בצנעא בין כוחותיו לבין מיליציות הנאמנות לאחמרים, אף כי אלה הכחישו את האשמה. בסופו של דבר, בנובמבר 2011 ובטרם יצא לניו יורק לטיפול רפואי, חתם סאלח על יוזמת ה-GCC בריאד וויתר על השלטון לסגן הנשיא דאז, האדי. כעבור שלושה חודשים הנשיא האדי, שהתמודד ללא מתחרים, "נבחר מחדש" עם למעלה מ-99 אחוזים מקולות הבוחרים.

במארס 2013 ובהתאם ליוזמת ה-GCC פתחה ממשלת המעבר של האדי בתהליך המכונה ועידת הדיאלוג הלאומי (NDC), שנועד לטפל בבעיות המרכזיות של תימן ולכונן בסיס לניסוח חוקה לאומית חדשה. הוועידה כללה בעלי עניין חדשים לצד אליטות מסורתיות, במה **שתואר על ידי המכון האמריקאי לשלום (USIP)** כ"תהליך המשא ומתן הפוליטי המכליל ביותר בהיסטוריה המודרנית של תימן, ללא עוררין". עם זאת, התנגדו לו מספר כוחות חזקים בתימן שביקשו לסכל אותו, וביניהם **נאמני סאלח, בדלנים מהדרום והח'וטים**. עם סיום התהליך בינואר 2014, ההמלצות שהוצגו על ידי ועידת הדיאלוג הלאומי לניסוח חוקה חדשה **לא אומצו**. במקום זאת, ההחלטה כיצד לארגן מחדש את מדינת תימן הושארה לוועדה שמינה האדי, והיא הציעה חלוקה מחדש של תימן לשישה מחוזות (במקום 21 הנפות הקיימות). **ההצעה נדחתה על הסף על ידי הח'וטים** והציתה משבר פוליטי, שהוביל בסופו של דבר למתקפה הח'וטית בסוף 2014.

יחסי הכוחות בין שני הצדדים נטו בתחילה במידה רבה לטובת המורדים. סאלח אומנם ניהל מערכות רבות נגד הח'וטים בשנים 2004–2010, אולם לאחר התפטרותו חשש כי התגברות כוחם הצבאי עשויה לחזק את כוחם הפוליטי, מה שהוביל את שני הצדדים לפתיחת **מערכה משותפת בשנת 2014 נגד ממשלת הרפובליקה של תימן (ROYG)** בראשות האדי. כתוצאה מהתמיכה שהעניקה איראן לח'וטים והודות לכוחות הצבא הנאמנים

ומיקוד החסות וזכויות היתר בתימן באלטיה שבצנעא על חשבון הצפון והדרום במדינה החריפה את הרגשות הבדלניים בפריפריה, כפי שניתן לראות במרידות של תנועת אנצאר אללה (הח'וטים) בצפון בין השנים 2004 ל-2010, ובהקמת התנועה הבדלנית הדרומית אל-חיראק בשנת 2007. שנית, השלטון התלת-ראשי של הנשיא סאלח, עלי מוחסן אל-אחמר ומשפחת אל-אחמר (אין קשר משפחתי ישיר לעלי מוחסן), השולטת זה שנים ארוכות במדינה מבחינה פוליטית, צבאית וכלכלית, החל להתפרק. בפרט, הנשיא טיפח את בנו כירש ראשות הממשלה והדבר גרם לחיכוכים בין מנהיגי המדינה

הניצוץ שהצית את מחאות 'האביב הערבי' בתוניסיה ובמצרים הגיע לתימן בסוף ינואר 2011, בנקודת זמן שבה התמיכה במשטר סאלח גם מצד העם וגם מצד האליטות הייתה מועטה. התגובה הממשלתית, שבסופו של דבר התבררה כבלתי אפקטיבית, הייתה שימוש בשיטת המקל והגזר כדי לרכז את ההתנגדות להמשך שלטונו של סאלח.

לאליטה השלטת, שביקשה למנוע כינון שלטון שושלתי, באופן דומה מאוד למשפחת מובארכ במצרים.

הניצוץ שהצית את מחאות 'האביב הערבי' בתוניסיה ובמצרים הגיע לתימן בסוף ינואר 2011, בנקודת זמן שבה התמיכה במשטר סאלח גם מצד העם וגם מצד האליטות הייתה מועטה. התגובה הממשלתית, שבסופו של דבר התבררה כבלתי אפקטיבית, הייתה שימוש בשיטת המקל והגזר כדי לרכז את ההתנגדות להמשך שלטונו של סאלח. מצד אחד סאלח הצהיר שלא יתמודד בבחירות לנשיאות 2013 וכי בנו לא יירש אותו; בה בעת המפגינים דוכאו באלימות על ידי כוחות הביטחון של המשטר. לאחר שכוחות הממשלה הרגו עשרות מפגינים ב-18 במארס 2011, עלי מוחסן ומשפחת אל-אחמר

כתוצאה מהתמיכה שהעניקה איראן לח'וטים והודות לכוחות הצבא הנאמנים לסאלח שערקו עימו ולקשריו החזקים של סאלח עם שבטים מרכזיים בתימן – זכתה ברית הח'וטים-סאלח להצלחה צבאית ראשונית רבה נגד ממשלת האדי.

פרשו באופן רשמי ממשטר סאלח, ושללו מהנשיא את הכוח השבטי והצבאי שהיה קריטי להמשך שלטונו. באפריל 2011, לנוכח התגברות המחאות נגד הממשלה, ביקשה מועצת שיתוף הפעולה של מדינות המפרץ (GCC) לשמש מתווכת, והציגה הסכם המאפשר את העברת השלטון מסאלח לסגנו, עבד רבו מנסור

שהיו שותפיהם הוותיקים בישויות חדשות ולא מוכרות. הצלחתם בהתמודדות עם אתגרים אלה ב־2015 נבעה ראשית מתכנון ההפיכה במצרים ב־2013, שבה הוחלף הנשיא מוחמד מורסי המזוהה עם 'האחים המוסלמים' באיש הצבא החזק עבד אל-פתח א־סיסי. שנית, לאחר שמפלגת א־נהדה האסלאמיסטית זכתה בבחירות בתוניסיה ב־2011, היא הובסה בבחירות של 2014 לפרלמנט, אך העבירה את השלטון בצורה שלווה. שלישית, בחרין הצליחה לעמוד בתסיסה העממית בקרב הרוב השיעי שלה באמצעות שילוב של עזרה חיצונית ודיכוי פנימי גובר. בסוריה, שם חברי הקוורטט הערבי **תמכו בשינוי המשטר** או **נמנעו מנקיטת עמדה ציבורית בנושא**, דומה היה כי ימיו של הנשיא בשאר אל־אסד ספורים, במיוחד לאחר שמשטרו **איבד כמעט 20 אחוזים משטחו בשמונת החודשים הראשונים של 2015**. ייתכן שביטחון היתר ביכולת להשפיע על תוצאת הסכסוך בתימן היה פרי הצלחות אלה של הקוורטט. בהנהגת ערב הסעודית יצא לדרך מבצע 'סופה נחרצת' (עמלית עאספת אלחזם) במארס 2015,¹ מתוך **מטרה מוצהרת** לחסל את "היכולות האוויריות, יכולות ההגנה האווירית, להשמיד 90 אחוזים ממאגר הטילים" של הח'ותים, ואז לדחוף לפתרון מדיני שיתאים לאינטרסים הסעודיים² (מניע אפשרי ולא מוצהר להקמת קואליציה נגד הח'ותים, שלכאורה כללה כמה מדינות שלא תרמו רבות למאמץ כמו מצרים, מרוקו, ירדן, כווית וקטר, יכול היה להיות ביצור עמדתה של ערב הסעודית כמנהיגה בעולם הסוני). עם זאת, ריאד — שהאמינה כי ביסוס עליונות אווירית ייצור לה נתיב לאכיפת האינטרסים הסעודיים על הח'ותים ועל תימן באופן רחב יותר — המעיטה בערך המורכבות של תרגום כוח אווירי למטרות אסטרטגיות מרחיקות לכת.

הקואליציה בהנהגת ערב הסעודית, בסיוע כוחות מדרום תימן שאומנו, צוידו והונחו על ידי איחוד האמירויות, הצליחה להדוף את הח'ותים מעדן ביוני 2015, אך מגבלות הכוח האווירי הסעודי התבררו כבר בשלב מוקדם. כפי שנכתב באחד המאמרים בעיתון **LA Times מתחילת אפריל 2015:**

התקיפות האוויריות של הקואליציה השמידו מטוסי קרב, טילים בליסטיים, תותחני נ"מ וציוד צבאי נוסף שהוחזק על ידי הח'ותים ובעלי בריתם, שהשתלטו על חלקים גדולים בתימן. עם זאת, התושבים אומרים כי התקיפות לא תרמו רבות לשימור ההישגים הטריטוריאליים של המורדים, ולהחזרת הנשיא הגולה עבד רבו מנסור האדי לשלטון במדינה המשוסעת.

לסאלח שערקו עימו ולקשריו החזקים של סאלח עם שבטים מרכזיים בתימן — זכתה ברית הח'ותים-סאלח להצלחה צבאית ראשונית רבה נגד ממשלת האדי. בין סוף 2014 לתחילת 2015 הם התקדמו מעיר הבירה צנעא שבמרכז תימן לבירה החלופית של "הממשלה הגולה" של האדי בעיר החוף הדרומית עדן.

ערב הסעודית מנסה מזה זמן רב לשמר השפעה על ההתפתחויות בתימן, מתוך אמונה כי יש בידי האירועים בתימן להשפיע על יציבות הממלכה הסעודית ועל ביטחונה. מבחינה היסטורית, השכנה המאוכלסת יותר מדרום העמידה בפני ערב הסעודית שני סוגים של איומים. ראשית, חוסר יציבות של מדינת תימן חלשה ומפוצלת עלול להתפשט בערוצים דמוגרפיים ולהשפיע לרעה על שליטת המשטר הסעודי באוכלוסייה שלו. שנית, אם יתגלה שתימן מסוגלת לבנות יכולות צבאיות משמעותיות, היא תיתפס כאיום צבאי לאור סמיכותה הגיאוגרפית לממלכה. הסיכון הנוכחי שמציבות מלחמת האזרחים ועליית הח'ותים בתימן הוא שילוב של השניים, שכן מספר גדול של עקורים וואקום שלטוני הם קרקע פורייה לאידיאולוגיות קיצוניות, הן סוניות והן שיעיות. במקביל איראן מציידת את בעלי בריתה הח'ותים **באמצעי לחימה מתקדמים**, המסוגלים לבצע תקיפות מדויקות על תשתיות סעודיות.

לנוכח התחרות הגוברת בין איראן לערב הסעודית בעידן שלאחר 'האביב הערבי', במיוחד בזירות שיציבותן התערערה ומתגוררות בהן אוכלוסיות סוניות ושיעיות נרחבות, היה צפוי שהיריבות הזו תזלוג לתימן. אולם מבחינת ערב הסעודית, אחת האפשרויות היחידות שהיו מסוכנות יותר מאנרכיה ממושכת בתימן לאחר נפילתו של סאלח הייתה המערך שנוצר בפועל — עלייתו של ארגון הזוכה לגיבוי של הארכי־אויבים של ריאד בטהראן. התקשורת הסעודית תיארה ב־2015 את המובלעת הח'ותית כ"**דריסת רגל איראנית**" שהממלכה לא תוכל להסכים לה.

המערכה לשום מקום שמובילה ערב הסעודית

בתחילת 2015 האמין המחנה שלימים ייקרא "הקוורטט הערבי" — המורכב מערב הסעודית, איחוד האמירויות, בחרין ומצרים — כי התנופה האזורית נעה לכיוון האינטרסים שלו. זאת, לאחר שנראה כי התגבר על האתגרים שעיקרם 'האביב הערבי', אשר הביא בתחילה לסדרה של התפתחויות שערערו את הסטטוס קוו והדאיגו את המנהיגים שביקשו לשמור עליו; חששות מהתסיסה ששטפה את האזור והייתה עלולה להתפשט גם לאוכלוסיות במדינותיהם, וכן מהחלפת שליטים

נכון למחצית השנייה של 2019, דומה היה כי המוטיבציה של הצדדים הלוחמים להמשיך בעימות דועכת, מסיבות שונות:

ראשית – איחוד האמירויות הודיעה על נסיגה מתימן ביוני 2019, כנראה בתגובה לביקורת גוברת בוויינגטון על המערכה בתימן, ומתוך רצון לסיים את המעורבות לקראת הבחירות הקרובות לנשיאות של 2020; בשל חשש מהסלמה בחזית אחרת, לאחר שאיראן החלה לתקוף מכליות נפט במפרץ הפרסי במאי 2019; ובעקבות השגת מרבית ההישגים שביקשו להשיג מול דרום תימן. שנית – לאחר שאיראן לחצה על הח'ותים לקבל את האחריות על המתקפה הגדולה (שלא הם שיגרו) על מתקני ייצור הנפט הסעודיים בספטמבר 2019, הכריזו הח'ותים על הפסקת אש חד-צדדית בשטח הסעודי. מהלך זה הצביע על כך שהם מעוניינים להימנע מתגובה בינלאומית על קבלת האחריות שלהם למתקפה, או להעריך מחדש את החבירה שלהם לאיראן נגד ערב הסעודית.

שלישית – בתגובה לפתיחת משא ומתן בין הח'ותים לבין ערב הסעודית ולהתקדמות בו, פחתו התקפות האוויר הסעודיות נגד הח'ותים במידה ניכרת החל מאוקטובר 2019.

רביעית – לאחר הסלמה קצרה בעדן במאבק על השליטה במתחם הנשיאותי באוגוסט 2019, הגיעו מועצת המעבר הדרומית (STC) שבתמיכת איחוד האמירויות וממשלת האדי שבתמיכת ערב הסעודית בנובמבר 2019 לפשרה בעניין חלוקת הכוח, הידועה בשם 'הסכם ריאד'. בתחילת 2020 הייתה אומנם התגברות מסוימת בלחימה בין הח'ותים לקואליציה שבהנהגת ערב הסעודית, אולי במאמץ לשפר את העמדות במשא ומתן, אך מוקדם מדי לבטל את המאמצים שנעשו להרגעת הסכסוך.

עם זאת, במקביל למגמה הכללית של צמצום הלחימה דווח כי הח'ותים פיתחו בעזרת איראן יכולות שיגור לחזית חדשה: ישראל. במהלך ביקורו של שר האוצר האמריקאי סטיב מנצ'ין בישראל ב-28 באוקטובר 2019, הסביר ראש ממשלת ישראל בנימין נתניהו למשלחת האמריקאית כי [ההדגשה שלי]:

איראן מבקשת עתה לפתח נשק מדויק,

טילים שיוכלו לפגוע בכל מטרה במזרח התיכון בדיוק של חמישה עד עשרה מטרים. הם מפתחים זאת באיראן. הם רוצים להציב אותם בעיראק ובסוריה ולהפוך את המאגר בלבנון המונה 130,000 רקטות [לא מדויקות] לחימוש מדויק. הם מבקשים גם לפתח את

אף כי לרשות הקואליציה עמדו משאבים רבים יותר מאשר לכוחות הח'ותים-סאלח, היא סבלה מחולשות קשות שהפכו את המערכה ליקרה ואת ההתקדמות לאיטית.

החסרונות העיקריים של הקואליציה ואופן התנהלותה במערכה היו תוצאה של הערכות שגויות. ראשית, לסעודים הייתה הערכת יתר באשר למידת התמיכה שיקבלו מבעלי בריתם בעלי הניסיון הצבאי. פקיסטן סירבה לפרוס כוחות בתימן, ואילו ארצות הברית ומצרים הסכימו למלא תפקיד מינימלי בלבד. מצב זה, בשילוב עם הרגישות של הסעודים ואיחוד האמירויות לנפגעים ועם חוסר ניסיונם היחסי, הביא את הקואליציה להסתמך במידה רבה מאוד על כוח אווירי ועל שכירי חרב זרים, שאף לא אחד מהם יכול היה לספק שיטות יעילות ובנות קיימא לכיבוש שטח מידי אוכלוסיות מקומיות ולהחזקתו לאורך זמן. שנית, הקואליציה התמקדה בתחילה בהשמדת מערכות הנשק הכבד שהיו בידי כוחותיו של עלי עבדאללה סאלח, ודבר זה שינה את מאזן הכוחות בברית סאלח-הח'ותים באופן שהגביר את הדומיננטיות של הח'ותים, שהם עוינים יותר, אידיאולוגים יותר ונהנים מגיבוי איראני. שלישית, ההיבט האזורי של מלחמת האזרחים בתימן הפך את האפשרות שכוחות ממשלת האדי והדרום יצליחו לשמר את השליטה על אוכלוסייה עוינת בלב האזור הח'ותי בצפון תימן לבלתי סבירה בעליל, במיוחד בהיעדר הצגתה של כל חלופה משביעת רצון לשלטון הח'ותי. נוסף על כך, הכוחות מדרום תימן שאומנו על ידי איחוד האמירויות רצו אוטונומיה רבה יותר או אפילו עצמאות, כך שמבחינתם לא הייתה תועלת רבה ביציאה למערכה להחזרת צפון תימן, רק כדי להישאר נפרדים ממנה במידה רבה.

לנוכח הקיפאון בעימות מאז 2018, פחתו ההישגים מפעילותה של הקואליציה בתימן בהנהגת ערב הסעודית. יכולות הטיילים והמזל"טים של הח'ותים נעשו מדויקות ומסוכנות יותר (מן הסתם בסיוע איראני), כפי שהדגימה מדיניות "שדה תעופה תמורת שדה תעופה" של הח'ותים, שקבעה כי כל עוד הקואליציה תאכוף את סגירת שדה התעופה של צנעא, הם יפגעו בשדות תעופה בערב הסעודית וגם באיחוד האמירויות – כפי שאכן עשו. המצב ההומניטרי הגרוע מאוד בתימן, שנקרא "המשבר ההומניטרי הקשה בעולם" ובמידה רבה היה תוצר של הסכסוך, פגע קשות במוניטין הבינלאומי של ערב הסעודית ושל איחוד האמירויות וביחסים שלהן עם וויינגטון,³ שהיו כנראה בין הנכסים האסטרטגיים החשובים ביותר שלהן.

וכוחות מועצת המעבר הדרומית, הנתמכים על ידי איחוד האמירויות.

בשבועות ובחודשים שלאחר מכן הוחלפו איומים הדדיים בין נתניהו לבין גורמי ביטחון ח'ותים. בדצמבר 2019 הזהיר שר ההגנה הח'ותי, הגנרל מוחמד אל-עטפי, כי לכוחותיו יש "בנק של יעדים צבאיים וימיים של האויב הציוני ... שלא נהסס לתקוף אם ההנהגה תחליט לעשות זאת".

התרחיש הראשון והאופטימי ביותר מבין השלושה הוא מצב שבו המלחמה בתימן מסתיימת, ומיושם הסדר מדיני המביא בחשבון את האינטרסים של כל בעלי העניין המרכזיים. תרחיש כזה עשוי להתממש בדמות הסכמים חלקיים במקום הסכם כולל שבו מעורבים כל השחקנים השונים, וככל הנראה יזדקק לסיוע של מנהיג מדינה ערבית ששמר על נטרליות בסכסוך, כמו האמיר של כוויית או הסולטאן החדש של עומאן. **מדינת תימן המאוחדת שתיווצר תצטרך להיות מבוססת מאוד** כדי שבעלי הכוח שהופיעו מתוך הפיצול האחרון של תימן יסכימו לכך, ולא יסכלו את הקמתה. הסעודים ככל הנראה יעבירו לממשלת תימן מימון נכבד כדי להשפיע על מדיניותה, וכספים אלו יחולקו באמצעות רשתות חסות כדי להבטיח את הנאמנות להן. עם זאת, ריאד תעמוד בפני התלבטות קשה בשאלת סיום מעורבותה הצבאית הפעילה והמצור על תימן, תוך הבטחה שיריביה הח'ותים יימנעו מניצול הסכם שלום כלשהו למטרת שדרוג היכולות שלהם (מזכיר דילמות של ישראל ביחס לחמאס).

התרחיש השני ואולי המציאותי ביותר הוא של פתרון חלקי לסכסוך, עם ירידה כללית בעוצמת הלחימה. ההיגיון שניצב בבסיס התרחיש הוא שפתרון לכל הרבדים הרבים של המלחמה בתימן הוא אולי יעד שאפתני מדי, אך אפשר בהחלט להשיג פתרון לממדים מסוימים בה. מערך אחד שאפשר להעלות על הדעת: הח'ותים יימנעו מתקיפת שחקנים חיצוניים כמו הסעודים, איחוד האמירויות וספינות בינלאומיות המפליגות מול חופי תימן, ואילו הסעודים יסיגו את כוחותיהם מתימן ויסיימו את המערכה האווירית שלהם, אך ימשיכו לספק גיבוי כלכלי ומדיני לממשלת האדי ולכוחות דרום תימן. התפרצות נגיף קורונה עשויה להוביל להסדר שבו כל אחד מהצדדים הלוחמים חותר לניצול המשבר כהזדמנות לקידום האינטרסים שלו: ערב הסעודית ניצלה את המגיפה כאמתלה להכריז על הפסקת אש חד-צדדית, שעה שהלחימה בין הצדדים התימניים נמשכת, וכי הסכם ריאד ככל הנראה בסכנת קריסה.

הנשק, וכבר החלו להציב אותו בתימן, במטרה להגיע גם משם לישראל.

בשבועות ובחודשים שלאחר מכן הוחלפו איומים הדדיים בין נתניהו לבין גורמי ביטחון ח'ותים. בדצמבר 2019 הזהיר שר ההגנה הח'ותי, הגנרל מוחמד אל-עטפי, כי לכוחותיו יש "בנק של יעדים צבאיים וימיים של האויב הציוני ... שלא נהסס לתקוף אם ההנהגה תחליט לעשות זאת".

לאור מה שנראה כשינוי כיוון בשדה הקרב בתימן נכון למחצית השנייה של 2019, חשוב לבחון כיצד עשויות ההתפתחויות להתגלגל. מכיוון שישראל אינה שחקנית פעילה או בעלת משקל בזירה התימנית, יש לה יכולת מוגבלת להשפיע על התוצאות שם, אך בכל זאת עליה לפקוק עין על הנעשה, תוך שמירה על שלוש עדיפויות רצויות (לפי סדר החשיבות): למנוע מהח'ותים השגת יכולת לתקוף את ישראל או נכסים ישראליים בנשק מתקדם; סיום מעורבותה של ריאד במלחמה בתימן, כדי שהשותפה הלא-רשמית של ירושלים בקואליציה האנטי-איראנית תוכל להפנות את משאביה למטרות פרודוקטיביות יותר; ומניעת התרחבותן של קבוצות סלפיות ג'האדיות כמו אל-קאעדה בחצי האי ערב, שעלולות לפגוע בשותפות של ישראל כמו ארצות הברית, או אפילו בישראל עצמה.

תרחישים עתידיים

כאשר בוחנים את העתיד של תימן, חשוב להגדיר קווים מנחים ברורים המבססים את הציפיות במציאות הקיימת. ראשית, בעלי העניין בתימן שנהנים כיום מעמדות כוח והשפעה מרוויחים מהמערכת הנוכחית, ולא סביר שיוותרו בקלות על יתרונותיהם. הם יגרמו לכך שכל רפורמה ממשלתית רצינית למען הגברת היעילות או השוויון תהיה קשה לביצוע ואולי אף בלתי אפשרית. ניתן לראות זאת בחזרתו של הנשיא המודח סאלח לתימן לאחר שהתאושש מניסיון ההתנקשות, תוך חבירה לאויבו לשעבר ומלחמה נגד ממשלת האדי על מנת להחזיר לעצמו את השלטון. שנית, איחוד ממשי של תימן אינו בראש סדר העדיפויות של שניים מהכוחות הצבאיים החשובים בסכסוך, הח'ותים ומועצת המעבר הדרומית (STC). שלישית, הנשיא האדי מתמודד עם אילוצים כבדים המונעים ממנו לנקוט צעדים מהותיים לקידום איחוד תימן תחת שליטתו: מכיוון שחסר לו בסיס כוח משמעותי משלו, הוא תלוי מבחינה מדינית, כלכלית, וצבאית בשחקנים אחרים שהאג'נות שלהם סותרות לעיתים קרובות, ובכלל זה ערב הסעודית, עלי מוחסן

ארי הייסטין הוא עמית מחקר וראש המטה של ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי. עבודתו מתמקדת במדיניות החוץ של ארצות הברית, יחסי ארצות הברית-ישראל, האסטרטגיה הישראלית ביחס לאיראן ומלחמת האזרחים בתימן.

הערות

- 1 המשא ומתן שנוהל בין וושינגטון לטהראן בהקשר של השיחות בין מדינות ה-P5+1 ואיראן כדי להגיע להסכם גרעין, גם הדאיג את ערב הסעודית והטיל ספק ביכולתה להמשיך לסמוך על ארצות הברית כדי להבטיח את ביטחונה.
- 2 בהתבסס על הצהרה מ-2016 של סגן יורש העצר דאז, מוחמד בן סלמאן ל"אקונומיסט", המערכה שהובילה ערב הסעודית נועדה למנוע את עלייתו של איום חות'י בגבול ערב הסעודית-תימן, בדומה לאיום של חזבאללה שאיראן יצרה בגבול ישראל-לבנון: "יש טילי קרקע-קרקע כרגע בגבולות שלי, רק 30 עד 50 ק"מ מהגבולות שלי. טווח הטילים האלה יכול להגיע ל-550 ק"מ, ומחזיקים בהם כוחות מיליציה שמבצעים תמרונים על הגבול שלי, ומיליציות שמחזיקות במטוסי קרב, לראשונה בהיסטוריה, ממש על הגבול שלי, ומטוסי הקרב האלה נשלטים על ידי כוחות מיליציה שמבצעים פעולות נגד בני עמם בעדן. האם יש מדינה בעולם שתסכים שמיליציה עם חימוש כזה תשב בגבולותיה?"
- 3 השחיקה במערכת היחסים הסעודית-אמריקאית בולטת במיוחד בקרב הדמוקרטים בקונגרס, והביקורת על המערכה שמובילה ערב הסעודית בתימן הפכה לנושא שגור עבור המועמדים הדמוקרטים לנשיאות. בסוף פברואר 2020, כל המועמדים למפלגה הדמוקרטית תמכו ב"הפסקת הסיוע הצבאי והמודיעיני למלחמת ערב הסעודית בתימן". אפילו חלק מהרפובליקנים נטלו חלק במאמץ לאסור תמיכה לוגיסטית בפעילות צבאית סעודית בתימן בספטמבר 2019. כך שהמשך התמיכה הרחבה במערכת היחסים הדו-צדדית נראה בלתי יציב, ויש כאלה שמייחסים את נסיגת איחוד האמירויות מתימן בקיץ 2019 למאמץ להימנע מהשינוי לסוגיה כה מעוררת מחלוקת ערב הבחירות לנשיאות בארצות הברית. עם זאת, סביר להניח כי אפילו נסיגה סעודית מתימן לא תשים קץ לאיבה המתפשטת בארצות הברית כלפי הממלכה, שכן אירועים כמו רצח העיתונאי ג'מאל חשוק'גי ב-2018 משכו אליהם תשומת לב רבה ועוררו מחלוקת ביחס לקשרים עם ערב הסעודית, כולל באוניברסיטאות ובמכוני מחקר.
- 4 דאגה מיוחדת היא אם/מתי יגיע הנגיף קורונה לתימן, מכיוון שלכ-70 אחוזים מאזרחי המדינה אין גישה לטיפול רפואי בסיסי.

מסגרת זו עשויה לתת מענה מספק למטרתה של ריאד לצאת מהמלחמה, אך ייתכן שלא תמנע מהח'ותים בניית כוח, וככל הנראה לא תצליח להבטיח את היעדים הסעודיים ארוכי הטווח לכינון ערוצי השפעה יציבים בזירה התימנית.

תרחיש שלישי הוא שהמלחמה תישאר בלתי פתורה או אפילו תוצת מחדש, בעקבות מאמצים כושלים להגיע להסכם. ניתן להניח אפשרות כזו כתוצאה מנסיבות שונות, כמו: צד אחד יסלים כדי להשיג מינוף במהלך המשא ומתן, אך יבצע הערכה שגויה; הגעה להסכם תיכשל לאחר שיחות נרחבות, שיובילו קבוצה אחת או יותר לחזור לעימות כדי להשיג יעדים; או ששחקנים חיצוניים כמו איראן ינסו לסבך את היציאה הסעודית מתימן על ידי הארכת המלחמה. בכל מקרה, בהתחשב בנזק הנרחב שכבר נגרם לתשתיות ולכלכלה בתימן, כמו גם לשחיקה של תורמים עקב סכסוכים קשים לפתרון, סביר להניח כי לסבב לחימה נוסף יהיו השפעות הומניטריות חמורות עוד יותר מאשר בסבב הקודם.⁴

תרחישים אלה משקפים מידה מסוימת של מתח בין האינטרסים של ישראל בתימן. מצד אחד, ערב הסעודית ממלאת תפקיד חשוב בכך שהיא תוקפת בעלות ברית של איראן בזירה שאחרת עלולה להתפתח לאיום חמור יותר, ולהיות מכוונת כלפי ישראל. מצד שני, המערכה שמנהלת הקואליציה אינה גובה מחיר משמעותי מאיראן כעונש על פעילותה החתרנית באזור, מכיוון שטהראן מושקעת מעט מאוד בתימן, אבל היא כן מטרידה ואפשר לטעון שגם מחלישה את ערב הסעודית, שהיא חברה חשובה בקואליציה נגד איראן. מתחים כאלה ניתן יהיה לנטרל על ידי יציאתה של ערב הסעודית מהזירה התימנית בתנאים נוחים וניתנים לאכיפה, שיגבילו את יכולתה של איראן לפעול שם. אך עדיין צריך לראות אם הנסיך הסעודי ח'אלד בן סלמאן יצליח להגיע להסכם כזה עם בני שיחו הח'ותים.



קרדיט

יחסי ערב הסעודית-סין: חברות אמיצה או מנוף לחץ שימושי?

יואל גוז'נסקי וגליה לביא

“סין איננה בהכרח ידידה טובה יותר מאשר ארצות הברית, אבל היא פחות מורכבת”.
הנסיך טורקי אל-פייסל

על בסיס אינטרסים כלכליים, ריאד ובייג'ינג מעמיקות את יחסיהן ומרחיבות אותם גם בתחומים נוספים. יחסי סין וערב הסעודית נהנים מיציבות יחסית אך הם נותרו מוגבלים, גם בשל חוסר העניין של סין במעורבות עמוקה יותר במזרח התיכון בעת הנוכחית. ריאד ובייג'ינג אינן מעוניינות להזמין לחצים מכיוון ארצות הברית, מתוך הבנה לרגישויותיה. ערב הסעודית מבינה כי בעת הנוכחית אין תחליף טוב למשענת הביטחונית האמריקאית, אולם ספקותיה באשר לאיתנות המחויבות המדינית האמריקאית גוברים. יתרה מכך, בראיית ריאד היחסים עם סין יכולים להשלים את הקשרים בינה לבין וושינגטון בהיבטים מסוימים, וייתכן אף לשמש מנוף לחץ פוטנציאלי על וושינגטון.

מילות מפתח: ערב הסעודית, סין, ארצות הברית, איראן, ישראל, פקיסטן

הקדמה

להיווכח בשימת דגש רבה יותר על האזור בכלל ועל המפרץ בפרט, מעבר לאינטרסים כלכליים גרידא. כך למשל, בנייר המדיניות הסינית “לעולם הערבי”, שהציג לראשונה שי ערב ביקורו במזרח התיכון בראשית 2016,

מלבד נושאי אנרגיה ונתיבי שיט, המזרח התיכון היה לאורך השנים פריפריאלי במפת האינטרסים הכוללת של סין. אולם בהנהגתו של נשיא סין שי ג'ין-פינג ניתן

של תעשייה כבדה כמו נמלים ומסילות ברזל והן כיעד לטכנולוגיה סינית.

מנגד, סין חוששת שבמצב של סנקציות אמריקאיות נגדה, ערב הסעודית תישאר נאמנה לבעלת בריתה ארצות הברית. כמו כן, סין שומרת על קשר קרוב עם איראן, אויבתה הגדולה של ערב הסעודית. סין ואיראן פיתחו לאורך השנים מערכת קשרים ענפה, המביאה לידי ביטוי את צרכיה האנרגטיים של סין ואת משאבי הטבע של איראן, לצד קשרים כלכליים נוספים ובהם מכירת אמצעי לחימה – שותפות שהייתה לצנינים בעיני ערב הסעודית. כחברה קבועה במועצת הביטחון של האו"ם נותנת סין גיבוי מדיני לא מבוטל לאיראן, ואולם היקף סחר הנפט בין השתיים הצטמצם על רקע ביטול הפטורים (waivers) לבייג'ינג שהעניק הממשל האמריקאי. ביטול הפטורים והעמקת הסנקציות האמריקאיות המוטלות על איראן הביאו להגדלת רכישות הנפט הסיניות מערב הסעודית באופן דרמטי בשנים 2018-2019 על חשבון הנפט האיראני, ולמיצובה של ערב הסעודית כספקית הנפט הגדולה ביותר של סין במזרח התיכון (כשני מיליון חביות נפט ביום, נכון לסוף 2019).

כדי לשמור על איזון זהיר בין טהראן לריאד, סין מקפידה לחלק את מגיעה וביקוריה באופן שווה בין שתי המדינות. כך, בשנת 2016 הקפיד הנשיא שי לבקר בערב הסעודית וגם באיראן. כמו כן, ימים ספורים לפני הגעתו של מוחמד בן-סלמאן לבייג'ינג בפברואר 2019 אירחו הסינים משלחת בכירה מאיראן. גם בהיבט הצבאי שומרת סין על איזון שכזה, וכחודש לאחר שקיימה תרגיל צבאי משותף עם ערב הסעודית בנובמבר 2019, היא קיימה תרגיל צבאי משותף גם עם איראן (ורוסיה).

בראית ערב הסעודית, העניין בסין קשור במידה גוברת לחוסר הביטחון הקיים בעיניה ביחסים עם ארצות הברית, והיא עשויה לראות את סין יותר ויותר גם דרך הפריזמה הביטחונית. ריאד מבינה שבעת הנוכחית אין תחליף לנוכחות הצבאית האמריקאית במפרץ כבלם מפני ההתפשטות האיראנית, אולם היא אינה מעוניינת למצוא את עצמה בעתיד במצב של תלות מוחלטת בארצות הברית. חשיבותה של הממלכה כמקור אנרגיה עבור ארצות הברית פחתה, וניכרת מצידה אהדה ל"מודל הסיני" של פתיחות כלכלית וסגירות פוליטית. זאת ועוד, סין מהווה בעבורה שותפה אמינה שעתידה להוות שוק בעל פוטנציאל התרחבות אדיר. בראית ריאד, היחסים עם סין לא נועדו לשמש תחליף ליחסים עם ארצות הברית אלא להשלים אותם, בהיבטים הכלכליים והמדיניים, וזאת ללא הביקורת המערבית המטרידה בנושאי זכויות אדם ודמוקרטיזציה. כך למשל, לאחר רצח העיתונאי הסעודי ג'מאל חשוקג'י הייתה סין בין המדינות היחידות

לצד סחר והשקעות הושם בו דגש על הצורך לצקת תוכן פוליטי, תרבותי ואף ביטחוני ליחסיה של סין עם מדינות המרחב הערבי. זאת לצד מספר עקרונות מדיניות עיקריים מסורתיים מבחינת בייג'ינג, ובראשם כבוד הדדי לריבונות ולשלמות הטריטוריאלית ואי-התערבות בעניינים הפנימיים של מדינות אחרות. מדיניות "ניטרלית" זו מצידה של בייג'ינג יכולה להעלות את קרנה בעיני שליטי הממלכות במפרץ, הרגישים לביקורת על מצב זכויות האדם וחופש הביטוי במקומותיהם. בה בעת שוררת במפרץ תחושה שהמגמה שהחלה בתקופת ממשל הנשיא ברק אובמה, שלפיה ארצות הברית שואפת לצמצם את מעורבותה בסכסוכים במזרח התיכון, נמשכת ואף מעמיקה בתקופת ממשל הנשיא דונלד טראמפ.

הדפוסים הקודמים שאפיינו את נקודת המבט הסינית על האזור עדיין מרכזיים, ובראשם ביטחון אנרגיה. המניע המרכזי שדרכו ניתן להסביר את המעורבות הסינית במזרח התיכון בכלל ובמפרץ בפרט נותר לפיכך כלכלי, והוא בעל חשיבות אסטרטגית לסין המייבאת כ-70 אחוזים מתצרוכת הנפט שלה, שרובו מגיע מהמפרץ. נוסף על כך, בראיתן של מדינות המפרץ, מיקומן מאפשר להן להשתלב ביתר קלות ב'יוזמת החגורה והדרך' (יח"ד) הסינית, וסין, בשל יתרונותיה הכלכליים היחסיים, יכולה לתפוס מקום מרכזי יותר ברפורמות שמבקשות מדינות המפרץ הערביות לערוך בכלכלות שלהן. מאמר זה מבקש למפות את קשת שיתופי הפעולה בין ערב הסעודית לבין סין, ולהצביע על כיווני התפתחות פוטנציאליים של מעורבות זו בתחומים השונים.

אינטרסים גיאופוליטיים

בראיתיה של סין, יחסיה עם מדינות המפרץ משרתים מגוון אינטרסים, ובראשם ביטחון אנרגיה ועידוד הכלכלה שלה עצמה; סין גם הביעה בפומבי את דאגתה מהחיכוכים בין מדינות המפרץ לבין איראן ובין לבין עצמן, ואת החשש שחיכוכים אלו יפגעו ביציבות ההכרחית למפרץ. יחסי סין-ערב הסעודית החלו לתפוס תאוצה החל משנת 2000, אז קפץ היקף הסחר בין השתיים משלושה מיליארד דולר ל-41.6 מיליארד דולר בתוך עשור בלבד. חלק נכבד מהסחר תופס הנפט, וערב הסעודית היא כיום ספקית הנפט הגדולה ביותר של סין במזרח התיכון. מנגד, סין היא שותפת הסחר וצרכנית הנפט הגדולה ביותר של ערב הסעודית. הביקוש של סין לנפט צפוי אף לגדול בעשורים הקרובים, ומכאן חשיבותה המרכזית של ערב הסעודית במכלול השיקולים הסיניים במזרח התיכון. נוסף על כך, סין רואה בערב הסעודית שוק פוטנציאלי להשקעות, הן בהקמת תשתיות

להיות משמעותית הרבה יותר. סין עדיין מהססת לגלות מעורבות רבה יותר במוקדי עימות שונים במזרח התיכון. באותו אופן, היחסים המדיניים בין סין לערב הסעודית מתנהלים תוך הימנעות הדדית מגישה בנושאי מחלוקת, בניסיון להיאחז בסוגיות ממשק משותפות. איזון עדין זה זוכה להצלחה לא מבוטלת ו**מתבטא** בהימנעות סינית עקבית מהצהרה על מדיניות אזורית מפורשת, מנקיטת עמדות ברורות בסוגיות מחלוקת ומצידוד מפורש בצדדים לסכסוכים. בדרך זו נמנעת סין מהזמנת לחצים, בעיקר מצידה של ארצות הברית, עליה ועל שותפותיה הערביות במפרץ. מדינות אלו, בדומה לכלל מדינות הליגה הערבית (לע"ר) **תומכות בעקרון "סין אחת"**, ובמקביל מקיימות קשרים כלכליים ומסחריים מפותחים למדי עם טאיוואן.

באופן דומה ערב הסעודית, כמו יתר מדינות המפרץ הערביות, נמנעת מהתבטאויות פומביות ומנקיטת עמדות בסוגיות שעלולות להביך את סין ולהביא עליה לחצים בינלאומיים, בעיקר בסוגיות פנים, בהבינה את הרגישות הסינית וביודעה כי נקיטת צעדים אלו מצידה תפגע במרקם היחסים, שיש להם חשיבות אסטרטגית מבחינתה. בהקשר זה יש לציין הימנעות מהבעת עמדה לגבי מצב זכויות האדם בסין והימנעות מביקורת כלשהי לגבי היחס אל בני המיעוט המוסלמי האויגורי המרוכז במחוז שינג'יאנג, שהוחמר מאז 2016, עת נשלחו כמיליון מהם למחנות "חינוך מחדש". יתר על כן, למרות שעבר הסעודית כ"שומרת המקומות הקדושים לאסלאם" מגלה רגישות ופעלתנות ביחס לאוכלוסיות מיעוט מוסלמי במקומות אחרים בעולם, גם מחוץ למזרח התיכון, בביקורת של מוחמד בן-סלמאן בבייג'ינג בפברואר 2019 **הצדיק יורש העצר הסעודי** את פעולותיה של בייג'ינג כלפי האויגורים, והצהיר כי לסין שמורה "הזכות לבצע פעולות נגד הטרור והקיצוניות כדי לשמור על ביטחונה הלאומי". נוסף על כך, ביולי 2019 הייתה ערב הסעודית בין שלושים ושבע המדינות ששלחו לאו"ם **מכתב תמיכה בסין** ושיבחו אותה על "הישגים מדהימים בתחום זכויות האדם". באופן מעניין, באותו זמן **ביקרה בראד** משלחת סינית בראשות יושב ראש המועצה לקידום שיתוף פעולה דרום-דרום (Council for Promoting South-South Cooperation) ובחנה אפשרויות להרחבת ההשקעות הסיניות בממלכה.

במספר תחומים ניכרת עליית מדרגה בקשריה המדיניים של סין עם ערב הסעודית. ראשית, גידול בתדירות הביקורים ההדדיים של ראשי המדינות. כמו כן, ב-2016 שודרגו היחסים בין המדינות (וכך גם בין סין לאיראן ולמצרים, למטרות איזון) ל"שותפות אסטרטגית מקיפה" – הגדרה סימבולית בעיקרה, המקפלת בתוכה

שהביעו תמיכה פומבית ביורש העצר הסעודי מוחמד בן-סלמאן. שתי המדינות מוצאות אם כן מרחב נוחות משותף בכיבוד הדדי של ריבונותן, ללא חתירה לשינוי זו אצל זו; מוטרויות מאתגרי הטלטלה במזרח התיכון ליציבותן; חותרות ליציבות ולביטחון במזרח התיכון ולאספקת אנרגיה בטוחה; ומזהות את מרחב האינטרסים המשותף בפיתוח כלכלי, תוך שימור הסדר השלטוני.

כלכלה וסחר

בייג'ינג עושה שימוש תכוף בעוצמתה הכלכלית לקידום יעדי המדיניות שלה, וזירת המפרץ אינה שונה בהקשר זה. את פעילותה הכלכלית המוגברת של סין במפרץ **ניתן להסביר** ברצון למצוא שווקים לתוצרתה ולעודף כושר הייצור שלה, בדגש על תחום התשתיות והצורך שלה בביטחון אנרגיה, ומכאן עניינה ביציבות גיאופוליטית. תחילת הקשר הכלכלי של סין למפרץ קשורה לגישה שביקשה לעצמה למשאבי הטבע במפרץ. כאמור, סין תלויה ביבוא נפט מהמפרץ, והיקף הסחר בין מדינות המפרץ הערביות לבין סין גדל בהתמדה: מ-10 מיליארד דולר בלבד בשנת 2000 ל-117 מיליארד דולר ב-2016. יתרה מכך, ב-2020 צפויה סין להפוך ליעד היצוא הראשי עבור מדינות המפרץ הערביות (אם כי צפי זה מאותגר כרגע בשל התפרצות נגיף קורונה בסין). ערב הסעודית, אחת משתי הכלכלות הגדולות ביותר במזרח התיכון, היא יעד מרכזי עבור סין, והיקף הסחר שלה עימה ב-2017 היה 45 מיליארד דולר (כ-38 אחוזים מכלל הסחר של סין עם מדינות המפרץ).

מעבר ליצוא נפט, ערב הסעודית, המעוניינת בגיוון כלכלי ובהפחתת תלותה במכירות נפט, מבקשת למצב את עצמה כיעד מרכזי להשקעות סיניות, ולהשתלב לשם כך ב"ח"ד הסינית. עבור החברות הסיניות, הגברת המעורבות במדינות המפרץ הערביות – בעיקר בבנייה ופיתוח של נמלים ומסילות – כדאית (לרוב) מבחינה כלכלית ונכונה (לעיתים) מבחינה גיאופוליטית, עת היא עולה בקנה אחד עם שאיפות המפלגה ויוצקת תוכן ביוזמה. לא מן הנמנע כי הנוכחות הסינית "על הקרקע" תביא גם להגברת ההשפעה הפוליטית הסינית במדינות המפרץ הערביות ובכללן בערב הסעודית, והיא אף עלולה ליצור בעתיד מנוף לחץ סיני פוטנציאלי על המשטרים במפרץ.

התחום המדיני-אסטרטגי

סין היא עדיין "שחקנית ספסל" במגרש המדיני במזרח התיכון בכלל, ובמפרץ בפרט. מעורבותה של סין בזירת המזרח התיכון אינה זוכה לאותה תשומת לב כמו המעורבות הרוסית, אך בטווח הארוך היא יכולה

ברית מסורתית של ארצות הברית במזרח התיכון, כדי לתקוע טריז ביניהן, לנסות למלא את החלל ולחזק את יחסיה עימה, על חשבון ארצות הברית.

ככלל, זירת המפרץ מייצגת עבור סין מרחב פעולה מרוחק שיכול לשמש מנוף לחץ על ארצות הברית להשגת יתרונות בתחומים בעלי חשיבות רבה יותר מבחינתה, הקרובים לסביבתה האסטרטגית, למשל בים סין הדרומי. בעת הנוכחית, היקף הנוכחות הצבאית ויכולת הקרנת העוצמה של ארצות הברית, לצד איכות מערכות הלחימה שלה, עומק היחסים הצבאיים והמדיניים ויכולתה לפעול צבאית במשותף עם צבאות עמיתים הם מעבר לכושר התחרות של סין, לפחות בטווח הקרוב והבינוני. גם ערב הסעודית מבינה כי בעת הנוכחית אין תחליף לנוכחות הצבאית האמריקאית במפרץ כבלם מפני ההתפשטות האיראנית, אולם היא אינה מעוניינת למצוא עצמה בעתיד במצב של תלות מוחלטת בארצות הברית. לפיכך, היחסים עם סין משלימים את אלו עם ארצות הברית ויכולים לספק לריאד מעין מנוף לחץ על ארצות הברית. הדבר נועד, בין היתר, לאותת לממשל האמריקאי, במיוחד בעיתות מתיחות, כי להתעלמות מדרישותיה יש מחיר.

היבטים ביטחוניים

לאורך השנים עמדה סין בצילן של ספקיות נשק מרכזיות למזרח התיכון, בראשן ארצות הברית, בריטניה ורוסיה. גם היקף מכירות הנשק שלה לאזור כיום מצומצם באופן יחסי למדינות אלה, ורק 6.1 אחוזים מהיצוא הביטחוני הסיני מגיעים למזרח התיכון. בראייה כוללת, רוב הנשק מגיע מן המערב (בעיקר מארצות הברית ומבריטניה) ועליו בנויים הצבאות הערביים במפרץ – בכלל זה כל המעטפת הלוגיסטית, יועצים, הכשרות ואימונים – מה שיקשה עליהן בעתיד לקלוט מערכות סיניות. אולם, צרכיה הביטחוניים של סין (הגידול בצבאה והתפתחות התעשיות הביטחוניות הסיניות) תורמים לעלייה ביצוא פלטפורמות ייחודיות למזרח התיכון בכלל ולמפרץ בפרט. במקביל, בעשור האחרון גם תקציבי הביטחון במדינות המפרץ הערביות גדלו בהתמדה, למרות הירידה במחירי הנפט, בהתאם לאיומי הייחוס.

הקשרים האסטרטגיים ההדוקים בין ערב הסעודית לבין ארצות הברית קובעים את גבולות היחסים שלה עם סין, מתוך הבנה שארצות הברית היא מעצמת החסות שלה ותישאר כזו לפחות בטווח הזמן הנראה לעין. אולם, רכישות נשק מצד ערב הסעודית נועדו להדק את היחסים שלה עם בייג'ינג, לנסות ליצור מנוף לחץ על ארצות הברית – גם כמענה לסירוב האמריקאי למכור מערכות מסוימות – ולמצמם את התלות בספק יחיד.

משמעויות של הידוק קשרים לטווח ארוך. אך למרות הפעילות החיובית הזו ניתן להגדיר את מעורבותה של סין בערב הסעודית כ"מוגבלת", כאשר בייג'ינג מסמנת את נוכחותה בעזרת הצהרות כלליות וניסיונות מינימליים לתיווך בעת משבר. לצד השפעתה המדינית והכלכלית, סין משקיעה משאבים גם כדי להגביר את נוכחותה התרבותית. כך למשל, ביוני 2019 הוכרז על פתיחת מכון קונפוציוס באוניברסיטת המלך סעוד בריאד. המכון יספק קורסים בסינית ויקדם את התקשורת התרבותית בין המדינות.

במישור האזורי סין עושה מאמץ, כאמור, לקיים מערכות יחסים מקבילות, ועושה ככל יכולתה כדי להימנע מהצורך "לבחור צד". כך למשל, קשריה הביטחוניים של סין עם איראן כוללים יצוא אמצעי לחימה שאיראן עלולה לעשות בהם שימוש נגד מדינות המפרץ. בייג'ינג קראה לסיום הלחימה בתימן והביעה דאגה מהמצב ההומניטרי. זאת, מבלי שמתחה ביקורת על ערב הסעודית הלוחמת שם נגד הכוחות החות'ים המזוהים עם איראן. יתרה מכך, סין ממשיכה למכור כלי טיס בלתי מאוישים תוקפים מתוצרתה לערב הסעודית ולמדינת האמירויות הערביות המאוחדות (מאע"מ), המשמשים אותן בלחימה בתימן, בכלל זה בתקיפות ממוקדות. כחלק ממדיניותה זו של סין, גם הגברת המתיחות במפרץ החל ממאי 2019, שכללה תקיפות איראניות על מכליות נפט ועל מתקני נפט סעודיים תוך פגיעה ישירה בשותפה חשובה ובאינטרסים הכלכליים של סין, עברה ללא כל ביקורת מצידה של בייג'ינג. רק בספטמבר 2019, לאחר פגיעה ישירה במתקני 'עראמקו' הסעודית גינתה סין באופן רשמי את ההתקפות על מתקני נפט, אך לא ציינה מי המדינה שעמדה מאחוריהן. יתרה מכך, ההצעה האמריקאית לגבש קואליציה שתגן על המכליות התקבלה בבייג'ינג כמזימה להטיל סנקציות מסוג חדש על איראן, וכניסיון להקים "נאט"ו ערבי במפרץ". לא ברור עד מתי תוכל סין להמשיך במדיניות ה"איזון" שלה, אך בינתיים אין סימנים המעידים על שינוי מגמה מצד בייג'ינג.

במישור הבין-מעצמתי, ערב הסעודית השכילה עד כה לפתח את יחסיה הכלכליים עם סין, מבלי לפגוע ביחסים שלה עם ארצות הברית. זאת, במידה רבה גם הודות להימנעות סינית עקבית מנקיטת עמדות ברורות בסוגיות שנויות במחלוקת, מצידוד מפורש בצדדים לסכסוכים ומהתנצחויות פומביות – כל זאת במסגרת מדיניות רבת ניגודים וסתירות פנימיות. סין אינה יכולה ואינה מעוניינת לתפוס את מקומה של ארצות הברית כערבה הביטחונית-אסטרטגית לביטחון של מדינות המפרץ הערביות, עם כל הנטל הכרוך בכך. אולם בייג'ינג עלולה לנצל את הספקות של ערב הסעודית, בעלת

הממלכה הכריזה זה מכבר כי בכוונתה לפתח תוכנית גרעין למטרות ייצור חשמל והתפלת מים, והיא נמצאת בעיצומן של הכנות לשם כך, לרבות חתימה על שורה של הסכמים לשיתוף פעולה בתחום הגרעין עם מדינות שונות. מאז 2012 הודקו היחסים בין ערב הסעודית לסין בתחום הגרעין ושורה של מזכרי הבנות נחתמו בין בייג'ינג לריאד, לרבות פתיחת שלוחה של China National Nuclear Corp (CNNC) בריאד.

תחום חדש של שיתוף פעולה בין המדינות הוא החלל. במהלך ביקורו בסין ב-2017 חתם המלך סלמאן על הסכם לשיתוף פעולה בתחום חקר החלל בין המדינות (המחקר המשותף מתמקד בחקר הירח). ככלל, הסעודים החליטו להקים תשתית מחקר, פיתוח וייצור של לוויינים בסיוע סיני, כדי להשיג עצמאות בתחום. בדצמבר 2018 דווח על שיגור לחלל של שני לווייני תצפית "פרי פיתוח סעודי" בעזרת משגר סיני משטח סין, שיופעלו מתחנת מעקב בריאד.

תחום חדש של שיתוף פעולה בין המדינות הוא החלל. במהלך ביקורו בסין ב-2017 חתם המלך סלמאן על הסכם לשיתוף פעולה בתחום חקר החלל בין המדינות (המחקר המשותף מתמקד בחקר הירח). ככלל, הסעודים החליטו להקים תשתית מחקר, פיתוח וייצור של לוויינים בסיוע סיני, כדי להשיג עצמאות בתחום. בדצמבר 2018 דווח על שיגור לחלל של שני לווייני תצפית "פרי פיתוח סעודי" בעזרת משגר סיני משטח סין, שיופעלו מתחנת מעקב בריאד.

סיכום: משמעויות והמלצות

מעורבותה של סין במזרח התיכון הוגדרה במחקר שפורסם על ידי מכון ראנד כבעלת "משקל כבד בתחום הכלכלי, משקל קל בתחום המדיני ומשקל נוצה בתחום הצבאי". דפוס זה תקף עדיין ליחסיה עם ערב הסעודית, והיא מצליחה עד כה להיות "בסדר עם כולם" ולאמץ "מדיניות סלקטיבית" המתרכזת במדינות ובתחומים מסוימים. אולם, ככל שיגבר משקלה המדיני וביטחוני של סין במזרח התיכון בכלל ובמפרץ בפרט, יהיה לה קשה יותר לשמור על איזון עדין זה. יתר על כן, סביר להניח כי וושינגטון לא תהסס להפעיל לחץ גם על ערב הסעודית, אם היבטים מסוימים של שיתוף פעולה בינה לבין סין ייתפסו בעיניה כמזיקים.

מעבר לאילוץ האמריקאי ייתכנו גם פערים ומחלוקות בנושאים אחרים, בראשם הנושא הכלכלי. בשונה ממדינות אחרות, במיוחד בעולם המתפתח, לערב הסעודית יש מנוף לחץ לא מבוטל על בייג'ינג, בשל

רכישת נשק ממקורות שונים מצריכה חלפים תואמים, הכשרה ייעודית ומערך תחזוקה ספציפי, ולכן מטילה עול על הצבאות. אולם, ביזור הרכש גם מקטין את התלות בארצות הברית ומחזק את היכולת לנקוט מדיניות עצמאית – מגמה שעלולה להתגבר אם יימשכו סימני השאלה באשר למדיניות האמריקאית במזרח התיכון. בשנים האחרונות הגדילה סין את טביעת הרגל הביטחונית שלה סביב המפרץ: כוחות צי נשלחו למפרץ עדן (לצורך מאבק בפיראטיות הימית); ספינות צי סיניות ערכו ביקורים בנמלי מדינות המפרץ; נחנך בסיס ימי ואווירי סיני ראשון מחוץ לגבולותיה בג'יבוטי וכן נמל ימי בפקיסטן, ואף נערכו תמרונים צבאיים משותפים עם איראן ורוסיה ועם ערב הסעודית. זאת ועוד, תחומים חדשים נוספו לשיתוף הפעולה הביטחוני בין סין לערב הסעודית. הגברת העניין מצידה של ריאד בשימוש בכלי טיס בלתי מאוישים והמשך הסירוב האמריקאי להעמיד לרשותה יכולות מסוימות (בדגש על כלים "תוקפים") בשל מגבלות מדיניות, פיקוח על היצוא והצורך להתחשב בצרכיה הביטחוניים של ישראל – כל אלה הביאו אותה לרכוש יכולות אלו מסין. הגם שהפלטפורמות הסיניות נודעות באיכות נמוכה יותר ביחס לתוצרת מערבית, נראה שהיא בהחלט מספקת, ובכל מקרה ניכר שהיא נמצאת במגמת שיפור מתמיד.

נראה שסין, לפחות בשלב זה, אינה מבקשת להתחרות בארצות הברית אלא לתקוע יתד בשוק רווחי זה, תוך שהיא זוכה בניסיון מבצעי הכרחי לפלטפורמות מתוצרתה – כלי שיווקי מהמעלה הראשונה. נוסף על העלות הנמוכה של הפלטפורמות מתוצרתה (כשליש מעלות המתחרים המערביים), סין נכונה להעברת טכנולוגיה מתקדמת מתוצרתה ללקוחותיה. בהקשר זה דווח שבייג'ינג הסכימה לייצר, במשותף עם ערב הסעודית, כלי טיס בלתי מאוישים מסוג CH-4 אשר ערב הסעודית כבר מפעילה, ולהקים לצורך כך מפעל בשטחה של האחרונה. ככלל ניתן לומר שריאד ובייג'ינג נכונות להרחיב בהדרגה את תחומי שיתוף הפעולה הצבאי. כך למשל, באוקטובר 2016 סיימו כוחות סיניים וסעודיים תרגיל משותף ראשון מסוגו בלוחמה בטרור, ובנובמבר 2019 קיימו כאמור סין וערב הסעודית תרגיל ימי משותף, ראשון מסוגו בים האדום. שיתופי פעולה כאלו יאפשרו לשני הצדדים לקדם בהדרגה את קשריהם הצבאיים בנושאים "רכים" כנדבך משלים ליחסים הכלכליים, בשירות אינטרסים הדדיים וברמת סיכון נמוכה.

תחום נוסף של שיתוף פעולה בין סין לערב הסעודית הוא הגרעין האזרחי. בתגובה לפיתוח הגרעין האיראני ובשל שיקולי יוקרה וצורכי אנרגיה גוברים, ערב הסעודית החלה בשנים האחרונות לבחון את נתיב הגרעין.

הביטחון בישראל ובארצות הברית, כמו גם בין ממשלת ישראל לממשלת סין, ובמידת האפשר גם בין ישראל לבין ערב הסעודית.

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

גליה לביא היא דוקטורנטית בבית הספר להיסטוריה של אוניברסיטת תל-אביב, בוגרת תואר ראשון ותואר שני בהצטיינות יתרה בחוג ללימודי מזרח אסיה. היא עמיתת מחקר ורכזת תוכנית ישראל-סין במכון למחקרי ביטחון לאומי, ועיקר העניין שלה הוא במדיניות החוץ הסינית וביחסי סין-ישראל.

היותה המקור למרבית הנפט שסין צורכת מהמזרח התיכון. היבט כלכלי נוסף קשור להמשך ההאטה בפעילות הכלכלית בסין, ובעקבות זאת פגיעה אפשרית ביכולתה להמשיך להשקיע בפרויקטים שונים בערב הסעודית ובאזור. לאור העובדה שסין היא המדינה היחידה המשקיעה במגה-פרויקטים ובונה תשתיות במפרץ בהיקפים גדולים, האטה כלכלית בסין עלולה לפגוע בקצב וביכולת המימוש של חלק מהפרויקטים השאפתניים שלה בממלכה.

העמקת העניין הסיני הכלכלי בערב הסעודית עלולה לאלץ את בייג'ינג לבנות בהדרגה יכולות צבאיות כדי להגן על האינטרסים שלה, ולהגביר לשם כך את מעורבותה הכוללת באזור המזרח התיכון. על ישראל לעקוב אחר התפתחות היחסים בין סין לערב הסעודית ואחר ההשלכות עבורה, וכן אחר קידום תחום הגרעין והגעת מערכות נשק ייחודיות, שיש בהן כדי להשפיע על המאזן הצבאי באזור ועל יתרונה האיכותי והכמותי של ישראל. נוסף על כך, בעוד המשטר בערב הסעודית בוחן דרכים לקידום עוצמתו הלאומית בהקמת תעשיות, נכון לבחון את צמיחתן של תעשיות צבאיות במדינה זו בסיועה של סין. אלו נושאים נכונים לשיח בין ממסדי



זהות לאומית – הרעיון הפוליטי שממאן לרדת מסדר היום – סקירת ספרות

ורה מיכלין-שפיר

”בשנים האחרונות, כל חוקר שהיה חוזה שהלאומיות היא גל העתיד היה נחשב לאקסצנטרי. [...] עם זאת, כעת מתברר כי הלאומיות חזרה” (גדעון רכמן, האקונומיסט, 5 בנובמבר 2014).

הסקירה הנוכחית תתמקד במיפוי השיח האקדמי על אודות הזהות הלאומית בתקופות השונות. תחילה יסקר השיח הקלאסי בנושא זהות לאומית, שנמשך מאמצע המאה הקודמת עד היום, ובמרכזו שאלת מקורה ושושלת של הזהות הלאומית – האם מדובר בהבניה חברתית מודרנית, בתופעה שמקורותיה עמוקים ונטועים בעבר הרחוק יותר, או שמא מהווה היא חלק בלתי נפרד מטבע האדם? בהמשך תתחקה הסקירה אחר התפתחות השיח החל משנות ה-90, שבמהלכן עבר העולם המערבי לכאורה לעידן פוסט-לאומי, תוך התגברות תופעת הגלובליזציה והכלכלה הניאו-ליברלית. עם זאת, העיסוק בלאומיות הואץ במדינות מזרח אירופה בעיקר, שם קמו 15 מדינות לאום חדשות כתוצאה מקריסת ברית המועצות, והתחדשו מדינות שהשתחררו מברית ורשה. לאחר מכן יתוארו המחקרים החדשים בתחום הזהות

זהות לאומית היא נושא שזכה למחקר נרחב במדעי החברה והרוח. בשנים האחרונות אנו עדים לעניין גובר ולכתיבת מחקרים חדשים ומעניינים בנושא. העיסוק המחודש בנושא הזהות הלאומית אינו מנותק מהתהליכים הפוליטיים שהתרחשו בשנים האחרונות על פני הגלובוס ושינו את הפוליטיקה הבינלאומית לאין שיעור. עליית הימין ביבשת אירופה, יציאת בריטניה מהאיחוד האירופי ובחירתו של טראמפ לנשיאות ארצות הברית – אירועים שבהם מילא נושא הזהות הלאומית תפקיד מרכזי – עוררו עניין מחודש בכך. הבחינה העדכנית של זהות לאומית העלתה מחדש שאלות ישנות, לרבות: כיצד ראוי להגדירה? מה הם שורשיה של זהות זו? האם יש סוגים שונים של זהות לאומית – אתנית מול אזרחית? כמו כן, העניין המחודש העלה שאלות חדשות על מקומה של הזהות הלאומית בעתיד.

הלאומית, שעוסקים ב"חזרתה" של הלאומיות למרכז הבמה במערב בשנים האחרונות. לסיכום יעלו נקודות ונושאים שטרם זכו לדיון מעמיק וראויים למחקרי המשך. לאור כמות המחקרים הגדולה בנושא, יובאו דוגמאות ממחקרים מובילים בכל זרם בתחום לימודי הלאומיות, תוך התמקדות בחוקרים הבולטים.

זהות לאומית – בין מציאות לדמיון

השיח בנושא זהות לאומית עסק במגוון שאלות. המרכזית שבהן הייתה – מה הם שורשיה של זהות זו ואם מדובר בתופעה חדשה שהומצאה כחלק מהתמורות שחלו בחברה המודרנית, או שהיא חלק בלתי נפרד מההיסטוריה האנושית ונטועה עמוק בנפש האדם. שאלות אלו הפכו לציר מרכזי שסביבו התפתח השיח על זהות לאומית, מכיוון שיש להן השלכות פוליטיות מרחיקות לכת.

מפיצי הרעיונות הלאומיים, שרבים מהם היו אנשי רוח באירופה באמצע המאה ה־19, הפצירו בבני עמם לדבוק ברעיון הרומנטי של הלאומיות כדי להתפרק מהסדר הישן והרקוב של המשטר המלוכני־אימפריאלי באירופה ולהשיג שחרור עממי. זו הייתה התפיסה המקורית הקמאית (פרימורדיאליזם) של הלאום, שרואה בזהות לאומית חלק טבעי מזוהתו של כל אדם כמו צבע עיניו או גוון עורו. רעיונות אלו עמדו בבסיס 'אביב העמים' ב־1848.

למרות עליית הרעיון הלאומי במאה ה־19, סיום מלחמת העולם הראשונה במאה ה־20 הוא שהביא להקמת עשרות מדינות לאום במסגרת 14 הנקודות של וילסון (רחמימוב, 2004). מדינות הלאום הללו דרשו מהאזרחים נאמנות מוחלטת לזהותם הלאומית והקרבת עצמם וילדיהם למען הרעיון הלאומי והאינטרס הלאומי. בהמשך לרעיונות הרומנטיים של המאה ה־19, מדינות הלאום אימצו אידיאולוגיות לאומיות שהתייחסו ללאום כחלק בלתי נפרד מהאדם, והטיפו לאזרחים להיענות לצו זהותם הטבעית – שהיא לאומית.

גם בקרב אנשי האסכולה הפרימורדיאליזם היו גישות שונות למהותה של הזהות הלאומית. לדוגמה, הפילוסוף הצרפתי ארנסט רנאן ב־1882 אפיין את הלאומיות כרעיון רוחני ונפשי, ולא כתכונה פיזית הנוטעה באדם (Renan, 2018). זה היה הבסיס ללאומיות האזרחית, שמקבלת אל קרבה את אלו המזדהים עם רעיונותיה. לעומתו, הוגים גרמנים במאה ה־19 כמו יוהאן גוטליב פיקטה ועמיתיו (Fichte et al., 1922) הדגישו את המאפיינים העמוקים והטבעיים של קהילות שחלקן תכונות דומות לאורך שנים, ושמהם נוצרה הזהות הלאומית.

החל מאמצע המאה ה־20 זכתה הגישה הפרימורדיאליזם לביקורות שונות. החשובה בהן נשמעה מצד קבוצה של סוציולוגים, שטענו כי הזהות הלאומית היא תוצר של הבניה חברתית מודרנית. הבולטים בקבוצה זו שזכו לכינוי "מודרניסטים" (Modernists) היו הסוציולוגים ארנסט גלנר, בנדיקט אנדרסון ואריק הובסבאום. גלנר תיאר את הלאומיות כיציר של החברה המודרנית ושל תהליכים שחלו בחברה זו החל מהמאה ה־19 – תיעוש, עיור והשכלה (Gellner, 1983). המעבר מהכפר אל העיר ואל החברה התעשייתית ניתק את קשרי הזהות המסורתיים של אירופים רבים, שהיו מבוססים על זהות משפחתית ומקומית, ולא מדינית. כמו כן, ההשכלה החלישה את מקומה של הדת בחיי האזרחים. כל אלו יצרו צורך בזהות מלכדת מקיפה יותר, שתיתן מענה לניכור המאפיין את חיי העיר בחברה המתועשת. על כן, במקומן של נאמנויות שבטיות־משפחתיות, מקומיות ודתיות בחברה העירונית, המשכילה והמתועשת, אנשים החלו להזדהות עם הלאום. אנדרסון הדגיש את מקומם של ההשכלה והדפוס בעליית הלאומיות, וטען כי הזהות הלאומיות הן הבניה "מדומינת" של חברה משכילה, שכותבת את קורותיה כפי שהיא רוצה לדמיין. במהלך הכתיבה האומה עורכת את הנרטיב שלה – מה היא רוצה לזכור ואף חשוב מכך – מה ברצונה לשכוח. הנרטיב המדומיין הזה הופך לסיפור שמניע את אזרחי האומה להתחייב לשרתה ואף להקריב את חייהם למענה (Anderson, 1983). הובסבאום הסביר את התהוות הזהות הלאומית מזווית מודרניסטית־מרקסיסטית. הוא טען שהמודרניזם שחרר את ההמונים מכבלי הדת ומהנאמנויות המסורתיות ואיים על האליטות השליטות במדינות אירופה. הוא תיאר את המצאת הלאומיות כתגובה של האליטות למצב שבו הן עמדו לאבד את מקומן, וככלי לשלוב ושעבוד מחדש של ההמונים. האליטות, על פי הובסבאום, המציאו מסורות ומנהגים שנראו כאילו נלקחו מהעבר ההיסטורי המשותף הרחוק של האומות, אך למעשה הם המציאו את המנהגים הללו כדי לייצר לעצמם לגיטימיות שלטונית (Hobsbawm, 1983). המשותף להוגים מודרניסטים אלו הוא שכולם ראו באומה ובזהות הלאומית הבניות חברתיות חדשות, הקשורות למעבר מתקופת "המשטר הישן" המלוכני אל העת החדשה המודרנית. הגישה המודרניסטית זכתה לתהודה גדולה במדעי ברוח והחברה והפכה להגמונית כמעט בלימודי הלאומיות. היא גם העשירה את השיח התיאורטי הקונסטרוקטיביסטי, שנעשה מרכזי במדעי החברה.

בין הפרימורדיאליסטים והמודרניסטים פעורה תהום תיאורטית ואידיאולוגית עמוקה. הרי אם הזהות

וסמלים בעלי היסטוריה עמוקה, שמעניקה להם עוצמה פוליטית יוצאת דופן (Smith, 1999). סמית' חשף את אבני היסוד שבאמצעותן הובנת הזהות הלאומית, והן שהפכו את המיתוסים שלה מעוד סיפור לנרטיב פוליטי חזק שהניע המונים. סמית' תיאר תבניות מסוימות שחוזרות על עצמן במיתוסים לאומיים, הכוללות עבר רחוק משותף, תלאות שחוו בדרך וסיפורי גבורה על דמויות שהתעלו מעל הקשיים. כל אלו קושרים יחד את האומה ומבנים את האופן הדומה שבו יחידים, בעיקר באומות הבנויות על רעיונות אתניים, קושרים את גורלם לגורל האומה.

במקביל לדיונים התיאורטיים על הזהות הלאומית,

במקביל לדיונים התיאורטיים על הזהות הלאומית, בעשורים האחרונים של המאה ה-20 התרחשו שני אירועים היסטוריים שהיוו נקודות מפנה הן בהתפתחות ההיסטורית של זהויות לאומיות והן בשיח ובכתיבה האקדמית בנושא – עליית הגלובליזציה הניאו-ליברלית וקץ המלחמה הקרה וקריסת ברית המועצות.

בעשורים האחרונים של המאה ה-20 התרחשו שני אירועים היסטוריים שהיוו נקודות מפנה הן בהתפתחות ההיסטורית של זהויות לאומיות והן בשיח ובכתיבה האקדמית בנושא – עליית הגלובליזציה הניאו-ליברלית וקץ המלחמה הקרה וקריסת ברית המועצות.

מקץ ההיסטוריה לקץ הלאומיות?

אם סיום מלחמת העולם הראשונה היה "המפץ הגדול של הלאומיות", כפי שתיארה אותו ההיסטוריונית איריס רחמימוב (רחמימוב, 2004), עידן הגלובליזציה המואצת היה אמור להביא לקץ הרעיון הלאומי, יחד עם קץ ההיסטוריה שחזה פרנסיס פוקוימה בסיום המלחמה הקרה (Fukuyama, 1992). הגלובליזציה הניאו-ליברלית, שהיא הגל הנוכחי והמואץ של התקרבות האנושות, האיצה מעבר סחורות, משאבים ואנשים על פני הגלובוס בקצב שלא נראה כמותו בהיסטוריה האנושית. מאחורי כל אלו עמדו רעיונות של חופש ואי-התערבות המדינה בכלכלה העולמית ובחיי האזרחים. מדינת הלאום נסוגה הן מניהול פיזי והן מייצור נרטיבים אידיאולוגיים עבור האזרחים. בצד זאת, הכלכלה המערבית עברה לעידן הפוסט-תעשייתי – לכלכלת שירותים ולעבר העידן הדיגיטלי.

תהליכים אלו תוארו על ידי סוציולוגים כמו אנתוני גידנס וזיגמונט באומן, שטענו כי המודרניות עצמה משתנה והופכת למודרניות חדשה – "מודרניות

הלאומית היא תופעה חדשה, מדומיינת ואף מניפולציה של האליטות, הוגי הרעיונות הלאומיים ומגיניהם הפרמרדיאליסטים הם במקרה הטוב טועים ומטעים, ובמקרה הרע נצלנים וגונבי דעת. השאלה מחריפה אף יותר במצבים של סכסוך ומלחמה – האם אנו שולחים את בנינו למות למען רעיון מדומיין ואף גרוע מכך – למען מניפולציה אליטיסטית?

גם בחברה הישראלית ניטש שיח פוליטי חריף סביב שאלת המצאת הזהות הלאומית – הישראלית-ציונית והפלסטינית כאחד. מהצד השמאלי טען ההיסטוריון שלמה זנד בספרו שהעם היהודי הוא המצאה מודרניסטית של מנהיגי הציונות (זנד, 2008). לעומתו בימין הישראלי מסבירים את הופעת הלאומיות הפלסטינית כתוצאה של תיאוריות פוסט-קולוניאליות (ראו לדוגמה גרינשטיין, 2015). נושאים אלו, הרגישים מבחינה פוליטית וחברתית, הפכו את הוויכוח הפרמרדיאליסטי-מודרניסטי לפולמוס ארוך שנים ורלוונטי לכל חברה כמעט.

ועל אף התהום הפעורה, חוקרים אחדים העשירו את הדיון מזוויות שונות במקצת. לצד הפרמרדיאליסטים ניצבת קבוצה של חוקרים הטוענים שהלאומיות אינה תופעה חדשה, אלא המשך של זהויות אשר להן מקורות היסטוריים עמוקים. ההמשכיות – פרניאליזם (Perennialism) – הפכה גם לכינוי של קבוצה זו של הוגים. הפרניאליסטים אינם רואים בלאומיות חלק בלתי נפרד וטבעי מהאדם, לדעתם שורשי הלאומיות נטועים בהיסטוריה הקדומה. גת ויעקובסון (Gat & Yakobson, 2012) תיארו מצב מעין זה בספרם Nations: The long history and deep roots of political ethnicity. הם מתארים את ההמשכיות של יסודות הזהות הלאומית ואת קיומם זמן רב לפני העת החדשה והמודרניות. בספר מובאות דוגמאות לסולידריות ולשייכות שאפיינו קבוצות אתניות מההיסטוריה הקדומה ועד ימינו, דבר שלדעת המחברים מפריך את טענות המודרניסטים בדבר היותה של הלאומיות הבניה מודרנית ומומצאת, הקיימת בדמיונם של אזרחים בעת החדשה. בהקשר הישראלי, ספרו של החוקר אסף מלאך 'מהתנ"ך ועד מדינת היהודים' (מלאך, 2019) מציג גישה פרניאליסטית שמנסה לאתגר את התפיסה המודרניסטית, ומחבר את הפרניאליזם לשיח הפוליטי הישראלי העכשווי.

הקבוצה השנייה שניצבה בטווח בין הקטבים המודרניסטים והפרמרדיאליסטים היא של אתנר-סימבוליסטים (Ethno-symbolists). ההיסטוריון אנתוני סמית' היה החוקר הבולט ביותר בקבוצה זו. הוא טען שאומנם הלאומיות היא תופעה חדשה שהתפתחה בתקופה המודרנית והמצאה של אליטות שיצרו נרטיבים ומיתוסים לאומיים, אך הוסיף שאלו נשענים על זהויות

התרבותי הרווח בחברות מערביות מתקדמות. הלאומיות הנלהבת והקנאית, לעומת זאת, תוהה בעידן הפוסט-לאומי שלאחר המלחמה הקרה כאידיאולוגיה מסוכנת שמתקיימת בפריפריה הגלובלית ובקרב עמים שמפגרים אחרי הקדמה. כפי שביליג תיאר זאת: "מנקודת המבט של פריז, לונדון או וושינגטון, מקומות כמו מולדובה, בוסניה ואוקראינה, שבהם אנשי גרילה נלחמים כדי לבסס את מולדתם החדשה, נמצאים בפריפריה [...]. הדבר הופך את הלאומיות לא רק לתופעה אקזוטית, אלא לתופעה פריפריאלית" (Billig, 1995, p. 5).

ואכן עליית העידן הפוסט-לאומי בישרה את דחיקת העיסוק בנושא הלאומיות לפריפריה הגלובלית ובעיקר למדינות החדשות במזרח אירופה, שהוקמו בעקבות התפרקות ברית המועצות וברית ורשה. התיאורטיקן רוג'רס ברובייקר מסגר מחדש את העיסוק בזהות לאומית במזרח אירופה (Brubaker, 1996). הוא תיאר שלושה סוגים של לאומיות שצמחה במזרח אירופה לאחר התפרקות ברית המועצות. הסוג הראשון הוא "לאומיות מלאימה" (Nationalising nationalism) – זו שמניעה קבוצות התופסות את עצמן כאלו שמודרו בעבר, ועתה דורשות הגמוניה לאומית בשטחן. לאומיות מסוג זה יוחסה לקבוצות האתניות במדינות החדשות שנוצרו בשנות ה-90, אשר דרשו שהמדינות הללו יתנו ביטוי לייחודן הלאומי. לאומיות מהסוג השני שתיאר ברובייקר היא "לאומיות ממוסגרת-מולדת" (Homeland nationalism) אשר מגיעה ממדינת המקור, ומטרתה להגן על קבוצות מיעוט שנותרו מחוץ לגבולות הלאומיים. לדוגמה, התנועות הלאומיות ברוסיה לעיתים קרובות חרתו על דגלן את זכויות המיעוטים של הרוסים האתנים, שנותרו מחוץ לגבולות רוסיה וזכו לעיתים למעמד נחות במדינות החדשות שקמו. הסוג שלישי של לאומיות הוא "הלאומיות של המיעוטים" (Minority nationalism) שנותר מחוץ לגבולות הישיות הלאומיות החדשות שקמו. מיעוטים אלו, שלאחר ההתפרקות האימפריאלית נותרו מעבר לגבולות מדינת האלום של הקבוצה האתנית שאליה הם משתייכים, היו חשופים למדיניות לאומנית של המדינות החדשות, ולעיתים קרובות היו כלי שרת של האליטות במדינות המקור שלהם (המולדת). הם פיתחו תפיסות לאומיות שונות ממה שציפו מהם המנהיגים הלאומנים במדינות המקור. המשולש של סוגי לאומיות, כפי שהוגדרו על פי ברובייקר, היווה את המסגרת להבנת התפתחות הלאומיות במזרח אירופה לאחר סיום המלחמה הקרה והתפרקות ברית המועצות. בשנות האלפיים היה נדמה שסטטוס קוו זה יישמר לנצח – הלאומיות חולפת מהעולם בזמן שטריטוריות חדשות נחשפות לגלובליזציה, כולל רוב מדינות מזרח

מאחרת" (Giddens, 1991; Bauman, 1996). באומן וגידנס הסכימו עם המודרניסטים בדבר שורשיה של הזהות הלאומית כהבניה מודרנית שנוצרה כתוצאה מתהליכי עיור, השכלה ותיעוש, אך הם טענו שאם המודרניות משתנה, הזהות הלאומית מתהווה מחדש יחד איתה. הם תיארו כיצד נסיגת המדינה מחיי האזרחים, מאז שנות ה-80 של המאה ה-20, טשטשה את הזהות הלאומית והחלישה אותה. לאזרחים במדינות המערב ניתנו הכוח והחופש להחליט על זהותם, ובד בבד עם תהליכי הגירה מואצת, החברות במדינות המערב נעשו פחות לאומיות-הומוגניות ויותר פלורליסטיות ביחס לזהויות של אזרחיהן. כפי שתיאר זאת באומן, הגלובליזציה הפקידה את תהליכי ייצור הזהות בידי האינדיווידואלים, אשר לא נותר להם אלא לסמוך על עצמם כדי לייצר לעצמם זהויות חדשות המתאימות לעולם המהיר והחדש שהתהווה סביבם. הזהויות החדשות שנוצרו היו גמישות יותר, ובאומן השתמש במטאפורה של נוזלים כדי לתארן. עם זאת, באומן וגידנס לא התכחשו לכך שבצד

בשנות האלפיים היה נדמה שסטטוס קוו זה יישמר לנצח – הלאומיות חולפת מהעולם בזמן שטריטוריות חדשות נחשפות לגלובליזציה, כולל רוב מדינות מזרח אירופה שהצטרפו לאיחוד האירופי, ואזרחיהן נוטשים את הרעיון הלאומי לטובת הגלובלי, הגמיש והמסתגל. מקומות כמו רוסיה של פוטין, לדוגמה, שבהם נצפתה התחזקות של מדיניות לאומית בחסות משטר שמתערב באופן הולך וגובר בחיי האזרחים, נראו כמו ריאקציה אנכרוניסטית. איש לא צפה את חזרתה המפתיעה והחדה של הלאומיות למרכז הבמה הפוליטית.

הפלורליזם התרבותי ונסיגת המדינה מחיי האזרחים, הזהות הלאומית המשכיה למלא תפקיד בחיים הפוליטיים במדינות המערב המתקדמות והפוסט-תעשייתיות. הסוציולוג מייקל ביליג אפיין את הזהות הלאומית בעידן הפוסט-תעשייתי כ"בנאלית" (Billig, 1995). הוא טען שהזהויות הלאומיות בעידן הזה הן ברירת המחל של כל אזרח במדינה מערבית מתקדמת, והן מוטבעות באזרחים באופן עמוק. עם זאת, ואולי אף בגלל ההטמעה העמוקה של זהויות אלו, האזרחים במדינות הללו אינם נדרשים עוד לפעולות גרנדיוזיות שיפיגו את השתייכותם הלאומית, אלא הם מבטאים את השתייכותם הלאומית בפרקטיקות יום-יומיות, שגרתיות ומרומזות. בכך הלאומיות בעידן הזה, כפי שגידנס ובאומן תיארו, מצד אחד נחלשת והופכת לגמישה, אך מצד שני, כפי שביליג תיאר, מוטמעת היטב והופכת לדפוס

הופעתה המחודשת של הלאומיות במערב, המוביליזציה הלאומית ברוסיה של פוטין נראתה כפורצת דרך ומובילה בעולם שהולך ונעשה לאומי יותר. כפי שסיכם יועצו לשעבר של פוטין, ולסידלב סוקרוב: "כאשר [המערב] עדיין היה משוגע על הגלובליזציה [...] מוסקבה הזכירה בבירור כי ריבונות ואינטרסים לאומיים חשובים [...]". הם לימדו אותנו שאין טעם להחזיק בערכים אלה של המאה ה-19 [...]". המאה ה-21, עם זאת, התבררה כקרובה יותר לדרכנו: ברקזיט, 'MakeAmericaGreatAgain' והתנועות נגד הגירה באירופה" (Surkov, 2019). המצב החדש-ישן וחזרתה למרכז הבמה של

אירופה שהצטרפו לאיחוד האירופי, ואזרחיה נוטשים את הרעיון הלאומי לטובת הגלובלי, הגמיש והמסתגל. מקומות כמו רוסיה של פוטין, לדוגמה, שבהם נצפתה התחזקות של מדיניות לאומית בחסות משטר שמתערב באופן הולך וגובר בחיי האזרחים, נראו כמו ריאקציה אנכרוניסטית. איש לא צפה את חזרתה המפתיעה והחדה של הלאומיות למרכז הבמה הפוליטית.

בחזרה לעתיד: האם העידן הפוסט-לאומי מגיע אל סופו?

שנת 2016 הייתה שנת השבר של החלום הגלובלי – הברקזיט בבריטניה ובחירתו של הנשיא טראמפ בישרו כביכול על שינוי כיוון רדיקלי במאזן בין גלובליזציה ולאומיות. שתי מדינות מרכזיות שסימלו את העידן הפוסט-תעשייתי ופוסט-לאומי בחרו לסטות מהמסלול הגלובלי לטובת חיזוק הזהות הלאומית. עם זאת, סימנים רבים שהעידו על המשבר היו שם זמן רב לפני 2016. הגלובליזציה הניאו-ליברלית לא שירתה את כלל הציבור גם במדינות המפותחות. אך לא פחות חשוב מכך, היעדר עוגנים של זהות, הדרישה להסתגלות מתמדת וטשטוש של הזהות הלאומית התגלו כחוויה לא נעימה לרבים. עבור שכבות רבות באוכלוסייה הייתה שנת 2016 נקודת שיא של שחיקה ארוכת שנים במעמד, במצבם הכלכלי ובתפיסתם את עצמם ואת זהותם.

למעשה, כבר בשנות ה-90 הצביעו גידנס ובאומן על הבקיעים בגלובליזציה הניאו-ליברלית, שבראיתם היוו סכנה עבור המשך התפתחותה (Bauman, 1999; Giddens, 1991). גידנס ציין כי ללאומיות יש פונקציה פסיכולוגית – היא מייצרת עבור אנשים את המשכיות הזהות שלהם ותחושת ביטחון אונטולוגי. הביטחון שתיאר גידנס מתהווה מפרקטיקות יום-יומיות וממערכות יחסים ארוכות טווח שמייצרות עבור אנשים את זהותם. הגלובליזציה הניאו-ליברלית חותרת באופן מכוון תחת המשכיות הזהות כאשר היא קוראת לגמישות ולהסתגלות מהירה למצבים חדשים, ובכך מערערת את הביטחון האונטולוגי של אזרחים רבים. גידנס ובאומן הזהירו כבר בשנות ה-90 שבקיעים אלו יעוררו במשך השנים מתחים חברתיים שלא ניתן יהיה להתגבר עליהם. שניהם הצביעו על כך שמצב דברים זה יוביל ל"ערגה לזהות שמקורה צורך בביטחון".

ואכן, נראה שהאזהרה של גידנס ובאומן הייתה במקומה. בעשור השני של המאה ה-21 חלה מוביליזציה לאומית חסרת תקדים ביחס לעשורים הקודמים, ובבסיסה עמדה ערגה לזהות חזקה, יציבה ומוגדרת יותר. קריאות אלו באו על חשבון הערכים הגלובליים והבעת הזהות הלאומית בפרקטיקות בנאליות. עם

ככל שרשימת הספרים והמאמרים החדשים בנושא זהות לאומית מתארכת, מתגלה נטייתם של רוב החוקרים לתאר את החזרת הלאומיות למרכז הסדר הפוליטי כתנועת מטוטלת, שבצידה האחד זהות גלובלית ובצידה השני זהות לאומית, וככל שהמטוטלת נעה מצד לצד, כך גם זהותנו מתחלפת בין הגלובלית ללאומית. אם כך הדבר – האם אנו צועדים בחזרה אל עבר חברה דומה לזו שהייתה במאה ה-19 או בתחילת המאה ה-20, או שמא חזרתה של הלאומיות היא הבלחה פתאומית וקצרת טווח, שתתחלף בתנועת מטוטלת בחזרה אל הגלובליות? כיווני מחשבה אלו עלולים להתגלות במהרה כפשטניים למדי.

הלאומיות בעידן הנוכחי הביאה לעיסוק מחודש בנושא ולמספר רב של פרסומים שניסו להסביר את התופעה. בין הבולטים שבהם היה ספרו של ההיסטוריון טימותי שניידר, *The Road to Unfreedom: Russia, Europe, America*, שבו קשר שניידר בין עליית האוטוריטרים ברוסיה והתנועות הלאומיות במזרח ומערב אירופה לבין עליית טראמפ בארצות הברית (Snyder, 2018). למרות ששניידר מרבה לעסוק בהשפעה הישירה של רוסיה על מדינות המערב ובחיתירתה תחת רעיונות הדמוקרטיה הליברלית, הוא גם מדגיש את הקשר ההדוק בין תהליכי העומק שחלו הן ברוסיה והן במערב, ואשר הביאו לעליית הלאומיות. ספר בולט נוסף שעוסק בעליית טראמפ ובעליית הלאומיות בארצות הברית נכתב על ידי האנתרופולוגית ארליי ראסל הוסצ'ילד (Hochschild, 2016). בספרה *Strangers in their own land* היא מסבירה את תפיסות העולם ואת תחושת האובדן והניכור שחשו שכבות של מעמד העובדים הלבן בארצות הברית אל מול העולם המשתנה סביבן, שבו זהויות הופכות לגמישות, בזמן שקבוצות כמו מהגרים ושחורים "עוקפים" אותן בתור אל עבר החלום האמריקאי.

מקורות

- אייל, נ' (2018). **המרד נגד הגלובליזציה**. משכל, ידיעות ספרים.
- גרינשטיין, א' (2015). מרד הפלאחים, 1834: מתי ואיך הומצא העם הפלסטיני? אתר מידה. <https://katr.net/e44ca3>
- זנד, ש' (2008). **מתי ואיך הומצא העם היהודי?** רסלינג.
- מלאך, א' (2019). **מהתנ"ך ועד מדינת היהודים**. משכל, ידיעות ספרים.
- רחמימוב, א' (2004). "המפץ הגדול של הלאומיות", **זמנים**, גיליון 86.
- Anderson, B. (2006). *Imagined communities : reflections on the origin and spread of nationalism* (Rev. ed.). London: Verso.
- Bauman, Z. (1996). From Pilgrim to Tourist – or a Short History of Identity. Questions of Cultural Identity. In S. d. G. Hall, Paul (Ed.), *Questions of Cultural Identity*. London: SAGE Publications Ltd.
- Bauman, Z., & Vecchi, B. (2004). *Identity : conversations with Benedetto Vecchi*. Cambridge: Polity Press.
- Billig, M. (1995). *Banal nationalism*. London: Sage.
- Brubaker, R. (2009). *Nationalism reframed : nationhood and the national question in the New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fichte, J. G., Jones, R. F., & Turnbull, G. H. (1922). *Addresses to the German nation*. Chicago and London,: The Open court publishing company.
- Fukuyama, F. (1992). *The end of history and the last man*. New York Toronto: Free Press ; Maxwell Macmillan Canada ; Maxwell Macmillan International.
- Gat, A., & Jakobson, A. (2012). *Nations : the long history and deep roots of political ethnicity and nationalism*. UK: Cambridge Universtiy Press.
- Gellner, E. (1983). *Nations and Nationalism*.
- Giddens, A. (1991). *Modernity and self-identity : self and society in the late modern age*: Polity Press.
- Hobsbawm, E. J., & Ranger, T. O. (2012). *The invention of tradition* (Canto ed.). Cambridge ; New York: Cambridge University Press.
- Hochschild, A. R. (2016). *Strangers in their own land : anger and mourning on the American right*. New York: New Press.
- Renan, E. (2018). *What is a nation? and other political writings Columbia studies in political thought / political history* (pp. 1 online resource).
- Smith, A. D. (1999). *Myths and memories of the nation*. Oxford: Oxford University Press.
- Snyder, T. (2018). *The Road to Unfreedom: Russia, Europe, America*: Crown/Archetype.
- Surkov, V. (2019). Vladislav Surkov: Dolgoye gosudarstvo Putina (Vladislav Surkov: Putin's long state). *Nezavisimaya Gazeta*. Retrieved from http://www.ng.ru/ideas/2019-02-11/5_7503_surkov.html
- Tamir, Y., with Rodrik, D. (2019). *Why nationalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

שרת החינוך לשעבר יולי תמיר פרסמה את משנתה בספרה *Why Nationalism* (Tamir, 2019) שמתאר את הפערים הפוליטיים, החברתיים והכלכליים בעידן הפוסט-לאומי, ובו היא קוראת ללאומיות ליברלית שתאחה את הקרעים שנוצרו בחברה בעקבות הגלובליזציה. גם העיתונאי נדב אייל נגע בנקודות דומות בספרו 'המרד נגד הגלובליזציה' (אייל, 2018).

ככל שרשימת הספרים והמאמרים החדשים בנושא זהות לאומית מתארכת, מתגלה נטייתם של רוב החוקרים לתאר את החזרת הלאומיות למרכז הסדר הפוליטי כתנועת מטוטלת, שבצידה האחד זהות גלובלית ובצידה השני זהות לאומית, וככל שהמטוטלת נעה מצד לצד, כך גם זהותנו מתחלפת בין הגלובלית ללאומית. אם כך הדבר – האם אנו צועדים בחזרה אל עבר חברה דומה לזו שהייתה במאה ה־19 או בתחילת המאה ה־20, או שמא חזרתה של הלאומיות היא הבלחה פתאומית וקצרת טווח, שתתחלף בתנועת מטוטלת בחזרה אל הגלובליות? כיווני מחשבה אלו עלולים להתגלות במהרה כפשטניים למדי. הסיכוי שנמצא את עצמנו בעוד מספר שנים חיים בגרסה עתידנית של הפוליטיקה במאה ה־19 נמוך למדי. באותה מידה, ברור שחזרת הלאומיות מצביעה על קשיי עומק בתוך תהליך הגלובליזציה. לכן, קשה לתאר שאפשר יהיה להפיג את המתחים הללו במהרה ובהצלחה, ולהמשיך בקצב המסחרר של הגלובליזציה שחוונו עד כה.

מנקודת מבט היסטורית, עלינו להביא בחשבון כי ייתכן שלא מדובר בתנועת מטוטלת, אלא במאבק פנימי שניטש בתוך החברות ובין חברות שונות על השקפות עולם מתנגשות. במאבקים היסטוריים מסוג זה התוצאות היו לעיתים קרובות מפתיעות ובלתי צפויות לחלוטין, והן הולידו רעיונות חדשים. לדוגמה, רעיונות הריבונות, שהיוו את הבסיס לרעיונות הלאומיים ולמדינות הלאום, צמחו ממלחמות הדת באירופה של המאה ה־17. לכן, החוקרים בתחום צריכים להביא בחשבון התפתחויות והשלכות שאינן ליניאריות, וכן את הופעתם של "ברבורים שחורים" שאינם צפויים, ואשר משנים את פני החברה באופן בסיסי (כמו מגפת הקורונה שמתפשטת עתה בעולם, וייתכן שיהיו לה השלכות מרחיקות לכת על רעיונות לאומיים). כיווני מחשבה אלו טרם זכו לתשומת הלב הראויה מצד חוקרי זהות לאומית, והם ממתנינים למחקר ולמחשבה מעמיקה בעתיד.

ורה מיכלין-שפיר היא חוקרת רוסייה במכון למחקרי ביטחון לאומי. שפיר כתבה את עבודת הדוקטורט באוניברסיטת תל אביב בנושא זהות-לאומית רוסית לאחר נפילת ברית המועצות. לפני כן עבדה במטה לביטחון לאומי.

Zigmunt Bauman. OpenDemocracy. https://www.opendemocracy.net/en/modernity_3082jsp/

Harari, N. Y., (2017, March 2). Nationalism Vs. Globalism: The New Political Divide. TED Dialogue. <https://www.ynharari.com/nationalism-vs-globalism-the-new-political-divide/>

המלצות לקריאה נוספת

Rachman, G., (2019, December 16). In search of liberal nationalism. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/2867d79e-1fe4-11ea-92da-f0c92e957a96>

Bauman, Z. Interviewed by Galecki, L., (2005, December 1). The unwinnable war: An Interview with



של חוקרים שונים, ובכך מהווה הספר מקור נוח למי שמחפש ריכוז של מחקרים בנושא. מצד שני, סגנון זה הופך חלק מהפרקים לסקירת מקורות, ולא תמיד קל לקבל תמונה שלמה ומסודרת.

מובן שכל ניסיון לייחס מכנה משותף לאלה המשתיכים לקבוצה מסוימת, יש בו מן הסתם חשש להכללה. המחבר אף מודע לכך. החלוקה לפי קבוצות אף מקשה על התייחסות לתופעות שנובעות מהקשרים אחרים. כך למשל נראה שהניתוח שעוסק בנטיית האינדיווידואליסטיות והנהגות של הדור הצעיר, המופיע בפרק העוסק באליטה החילונית-אשכנזית, נכון גם לצעירים הנמנים עם קבוצת המזרחים המסורתיים, שכן מדובר בעניין דורי יותר מאשר בעניין עדתי. לכן יש קושי מסוים במיקום הניתוח, שיוצר את הרושם שאומנם אינו כתוב במפורש, אך עשוי להשתמע מהדברים שעצם החיבור למסורת היהודית מפחית את הנטיות הללו.

בחלקו השני של הספר עוסק המחבר באתגרים העולים מתפיסות אידיאולוגיות של השמאל הרדיקלי הפוסט־ציוני ושל הימין הלאומני הדתי והחילוני. בפרק העוסק באתגר הפוסט־ציוני מתייחס המחבר לשתי גישות עיקריות: פוסט־ציונות "מהסוג המחיב" ופוסט־ציונות "מהסוג השולל". הראשונה רואה בחיוב את מטרות הציונות, אך סבורה כי מטרותיה הושגו משקמה מדינה חזקה ומבוססת, וכי יש להפוך את המדינה למדינה שוויונית לכל אזרחיה. השנייה שוללת את המפעל הציוני מראשיתו ורואה בו מפעל של נישול שיש לבטלו, תוך אימוץ הנרטיב הפלסטיני מזווית אנטי־ציונית.

הפרק העוסק בימין הלאומני ארוך פי שלושה מהפרק העוסק בשמאל הרדיקלי, ולא בכדי. כפי שמסכם המחבר, התפיסות של השמאל הרדיקלי מקובלות על חלק קטן מאוד מהציבור היהודי בישראל, אם כי הן עדיין רווחות במחלקות שונות באקדמיה, בתרבות ובאמנות. לעומת זאת, האתגר הלאומני, הדתי והחילוני הוא האתגר המשמעותי ביותר כיום לזהות הדמוקרטית של המדינה, ולפי עמדת המחבר – גם לזמנות היהודית. במסגרת פרק זה מוצגת בין היתר ההתפתחות שחלה בציונות הדתית, שהתאפיינה בתחילת דרכה – במסגרת תנועת 'הפועל המזרחי' וראשית ימי המפד"ל – בגישה מתונה הן מבחינה מדינית והן מבחינה דתית, ונעשתה תנועה שבה הממד הלאומי התחזק מאוד. התחזקות זו חלה בעיקר לאחר מלחמת ששת הימים וראשיתו של מפעל ההתנחלות ביהודה, שומרון וחבל עזה, כאשר נושא ההתיישבות בארץ ישראל הפך לקודש הקודשים תוך החלשת הממד האוניברסלי שבזהות היהודית, ובהתאם החלשת המחויבות הדמוקרטית. במקביל חל שינוי גם בימין הפוליטי הלא־דתי, שהחל את דרכו עם



האם יש מענה לאתגרים לזהותה היהודית והדמוקרטית של מדינת ישראל?

משה הלינגר (בהשתתפות ברוך זיסר), **מדינת ישראל לאן? אתגרים לזהותה היהודית והדמוקרטית של מדינת ישראל ומתווה להתמודדות עמם**, הוצאת ספרים ע"ש י"ל מאגנס, האוניברסיטה העברית, ירושלים, 2019, 460 עמודים (עם רשימת מקורות ומפתח – 592).

פנינה שרביט ברוך

בספרו של ד"ר משה הלינגר **מדינת ישראל לאן? מציג המחבר**, כפי שמפורט בכותרת המשנה של הספר, את ה"אתגרים לזהותה היהודית והדמוקרטית של מדינת ישראל ומתווה להתמודדות עמם". הלינגר מסביר כי אומנם השילוב בין היבטים יהודיים ודמוקרטיים הוא מוסכמה העומדת בלב הקונצנזוס היהודי בישראל, אולם קבוצות תרבותיות שונות בחברה הישראלית מציבות בפניה אתגרים בכך שחלקן קוראות תיגר על היסוד היהודי וחלקן על היסוד הדמוקרטי, וכן על הסינתזה בין יסודות אלו. הספר מצייר תמונת מצב מעניינת ומדאיגה כאחת, וכולל גם רעיונות מעוררי מחשבה כיצד להתמודד עם אתגרים אלה.

בחלקו הראשון של הספר מתאר המחבר את התפיסות של הקבוצות השונות באוכלוסייה, ומציג את האתגרים שתפיסות אלו מציבות לזהות היהודית והדמוקרטית של המדינה. הוא מחלק את הקבוצות התרבותיות בחברה הישראלית לקבוצות הבאות: המיעוט הערבי, המהגרים הלא־יהודים, הציונות הדתית, החרדים, המזרחים הנוטים למסורתיות, העולים מברית המועצות לשעבר, יוצאי אתיופיה והחילונים האשכנזים. הניתוח של כל אחת מהקבוצות נעשה על ידי הצגת מחקרים

על כך, ניתן לשאוב מן היהדות ערכים של כבוד האדם. במקביל הוא קורא לאמץ תפיסה דמוקרטית ליברלית שאינה מחויבת רק לערכים מוסריים אוניברסליים, אלא גם לערכים קהילתיים, קרי לסולידריות כלפי הקבוצה שהיחיד נמנה עימה, ובהקשר של מדינת ישראל – כלפי העם היהודי. זאת תוך חיזוק היחס ההוגן והשוויוני כלפי הערבים ושאר המיעוטים הלא-יהודיים בישראל.

לפי עמדתו של הלינגר, יש לחזק בעת ובעונה אחת את הזהות היהודית ואת הזהות הדמוקרטית של המדינה, תוך הדגשת יסודות המאפשרים שילוב ביניהם. כך, יש להדגיש את היסודות המוסריים, החברתיים והאוניברסליים שבמורשת היהודית, באופן שעולה בקנה אחד עם ערכי מוסר אוניברסליים כלליים. בדרך זו ניתן לחזק את הדמוקרטיה הישראלית באמצעות אימוץ תפיסות יהודיות של צדק חברתי, וכן של החלשת הריכוזיות השלטונית וחיזוק הביזוריות הפוליטית.

הלינגר, שהוא אדם דתי, מפרט כיצד ניתן לגזור ממקורות יהודיים תפיסות של צדק חברתי וביזור פוליטי שניתן ליישמן בהקשר הישראלי, ועל ידי כך לפעול לצמצום פערים בחברה הישראלית ולחזק את הממד האזרחי, שיאפשר אוטונומיה תרבותית לקבוצות שונות בחברה. הוא מציע להחליש את עוצמתו של הממסד הדתי הכופה, אשר מהווה את אחד הגורמים להתרחקות של רבים מזיקה למורשת היהודית הדתית. הוא קורא גם להדגשת שיח ענווה ישראלי, שיחליף את השיח הכוחני ויאפשר גם להכיר בעוולות שנעשו כלפי הערבים והפלסטינים, מבלי לטשטש את האשמה של הצד השני ומבלי לוותר על טיעונים בדבר ההצדקה המוסרית לצינונות. בפרט הוא מציע לאמץ תפיסות אוניברסליות ביהדות המדגישות את כבוד האדם הנברא בצלם, במקום תפיסות קולקטיביות פרטיקולריות הנותנות עדיפות מוחלטת לדאגה ליהודי על פני אדם שאינו יהודי. הלינגר מודה שגישתו הכללית והצעותיו יכולות להיתפס כהזיות באווירה הקיימת כיום בישראל. עם זאת, הוא סבור שהדבר אינו פוטר אותו מהעלאת הצעות שהן נכונות מבחינה מוסרית ומועילות מבחינה מעשית. הגישה של הלינגר של הדגשת ערכים יהודיים של כבוד האדם, ענווה וצדק ושל חתירה למדיניות המתחשבת באחר שאינו יהודי, כולל המיעוט הערבי בישראל והפלסטינים ביהודה, שומרון וחבל עזה, היא גישה ראויה. כך גם גישתו הליברלית בכל הנוגע ליחסי דת ומדינה והיציאה נגד כפייה דתית. יש חשיבות בהצפת קיומן של תפיסות יהודיות שמקדמות ערכים

גישות ליברליות שבהן דגלו זאב ז'בוטינסקי ומנחם בגין, והמשיך אל עבר מגמות לאומניות ואתנוצנטריות, כולל גילויים של חוסר סובלנות כלפי המיעוט הערבי וכלפי עמדות שמאלניות. הלינגר מראה כי ביטויים לאומניים, שבעבר לא היו לגיטימיים, מקובלים כיום על חלקים נרחבים בחברה הישראלית, שהיא כיום יותר אתנוצנטרית ולאומנית. מגמות אלו מאתגרות את המדינה מבחינה דמוקרטית ליברלית.

בחלק השלישי של הספר נבחנות כמה סוגיות עיקריות, שבהן ניכרת מורכבות היכולת לשלב היבטים יהודיים ודמוקרטיים בדמותה של מדינת ישראל ובזהותה הצייונית. בהקשר זה מנותחות שלוש סוגיות מרכזיות: סוגיית האזרחות וקיום חוק שבות ליהודים, לעומת היעדר זכות שיבה לפלסטינים; סוגיית השליטה הישראלית בשטחי יהודה ושומרון, שבהם אין זכויות אזרח לפלסטינים; וסוגיית הכפייה הדתית ויחסי דת ומדינה בישראל. המחבר סבור כי ניתן להתמודד עם סוגיות אלו באופן שישמר את האופי היהודי והדמוקרטי של המדינה. לדעתו של המחבר, ניתן להצדיק את חוק השבות ואת מניעת השיבה של פליטים למדינת ישראל תוך שימור האופי הדמוקרטי של המדינה. לעומת זאת, כיבוש מתמשך ושלילת זכויות אזרח ממיליוני פלסטינים יוצרים בעייתיות רבה ליסוד הדמוקרטי, ולכן יש לחתור לפתרון של שתי מדינות לשני עמים, תוך שמירת האינטרסים הביטחוניים של המדינה. באשר ליחסי דת ומדינה, לדעתו יש לפעול לצמצום הכפייה הדתית במדינה, שכן יש בה פגיעה ישירה בזכויותיהם של מי שאינם דתיים. בפרק האחרון של הספר פורס המחבר את תפיסתו, הקוראת לסינתזה יהודית הלכתית ודמוקרטית ליברלית. התזה העיקרית של הלינגר היא שניסיון ליצור דמוקרטיה ראויה בישראל לא יכול להתבסס רק על תפיסות דמוקרטיות ליברליות מערביות, אלא חייב להתבסס גם על יסודות התרבות הייחודית של החברה והעם, קרי על המורשת היהודית. לדעתו, לגישה זו סיכוי גבוה יותר להתקבל בקרב הציבור היהודי בישראל, אשר חלק גדול ממנו מושפע מהמסורת היהודית יותר מאשר מערכים דמוקרטיים ליברליים מובהקים.

לפי עמדתו של הלינגר, יש לחזק בעת ובעונה אחת את הזהות היהודית ואת הזהות הדמוקרטית של המדינה, תוך הדגשת יסודות המאפשרים שילוב ביניהם. כך, יש להדגיש את היסודות המוסריים, החברתיים והאוניברסליים שבמורשת היהודית, באופן שעולה בקנה אחד עם ערכי מוסר אוניברסליים כלליים. בדרך זו ניתן לחזק את הדמוקרטיה הישראלית באמצעות אימוץ תפיסות יהודיות של צדק חברתי, וכן של החלשת הריכוזיות השלטונית וחיזוק הביזוריות הפוליטית. נוסף

ומחזיקה בתפיסות עולם פחות נוקשות ואידאולוגיות, ואף נתונה במידה רבה יותר להשפעה חיצונית. בעולם כולו יש נסיגה בכוחם של ערכים ליברליים והתחזקות ערכים לאומיים ואפילו לאומניים. ככל הנראה מדובר בתגובת נגד לאימוץ המוגזם של תפיסות ליברליות אוניברסליות, שמתעלמות מן ההיבט הקהילתי ומתחושות לאומיות, אשר המחבר מזהיר מפניה. יש לקוות כי לא מדובר במגמה חד־כיוונית אלא בתנועת מטוטלת, שתחזיר בעתיד את תפיסות העולם הליברליות לקדמת הבמה, אם כי תוך התחשבות רבה יותר ברגשות לאומיים לגיטימיים.

אם כך יקרה, יש לקוות שגם בישראל יתחזקו המגמות הליברליות המשתלבות בתפיסות לאומיות. היות שכך, מבחינה ריאלית התקווה לבלימת הפגיעה בזהות הדמוקרטית של המדינה מצויה בעיקר בהתחזקות של מנהיגות פוליטית המחזיקה בתפיסות עולם ליברליות, והסיכוי לצמיחתה של מנהיגות כזו מתוך הציונות הדתית נראה קלוש יותר. למרות האמור, רצוי וחשוב להתייחס גם ליהדות בתור מקור לערכים ליברליים ודמוקרטיים, ויש טעם רב בהדגשת המסר העולה מן הספר, כי אין סתירה בין ההיבט הדמוקרטי והליברלי של המדינה לבין ההיבט היהודי.

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. לאחר פרישתה לימדה בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל־אביב קורסים על משפט בינלאומי ועל הסכסוך הישראלי-ערבי. מתמקדת במחקר בממשק בין משפט וביטחון לאומי, בסכסוך הישראלי-פלסטיני ובמעמדן של נשים במערכת הביטחון.

דמוקרטיים ואוניברסליים, כדי שתפיסות עולם לאומניות לא יצטירו כיחידות הנכונות מבחינה "יהודית". התגברות של קולות יהודיים מתונים דוגמת קולו של הלינגר תוכל להשפיע הן על התפיסות של יהודים דתיים והן על האופן שבו מצטיירת היהדות בעיני חילונים. היא אף יכולה לתרום לחיבור טוב יותר עם יהדות התפוצות ובפרט עם יהדות ארצות הברית, המחזיקה ברובה בתפיסות עולם ליברליות. עם זאת, קשה לראות, נכון להיום, כיצד

בעולם כולו יש נסיגה בכוחם של ערכים ליברליים והתחזקות ערכים לאומיים ואפילו לאומניים. ככל הנראה מדובר בתגובת נגד לאימוץ המוגזם של תפיסות ליברליות אוניברסליות, שמתעלמות מן ההיבט הקהילתי ומתחושות לאומיות, אשר המחבר מזהיר מפניה. יש לקוות כי לא מדובר במגמה חד־כיוונית אלא בתנועת מטוטלת, שתחזיר בעתיד את תפיסות העולם הליברליות לקדמת הבמה, אם כי תוך התחשבות רבה יותר ברגשות לאומיים לגיטימיים.

עמדתו המתונה של הלינגר, הן בהיבטים המדיניים והן בנוגע ליחסי דת ומדינה, מאומצת על ידי הרבנים ושאר מעצבי המדיניות בקרב הציונות הדתית ובקרב החרדים. למרבה הצער, המגמה של גורמים אלה, באופן עקבי לאורך שנים רבות, היא של חיזוק ערכים לאומיים פרטיקולריים, התגברותן של תפיסות דתיות שמרניות והדגשת שלמות ארץ ישראל כערך מוביל. לאור זאת, התקווה כי הזהות היהודית של המדינה, ככל שהיא מוגדרת על ידי גורמים אלה, תתורגם לערכים ליברליים של צדק אוניברסלי נראית רחוקה מתמיד.

אומנם גם בקרב הציבור הלא־דתי במדינה יש רבים המחזיקים בעמדות ימניות ולאומיות, וחלק אף בדעות לאומניות, אולם נראה כי הסיכוי לשנות תפיסות עולם כאלו ולחזק תפיסות ליברליות בהתבסס על שיח לא־דתי גבוה יותר. זאת כיוון שהציבור הלא־דתי פתוח יותר לשמיעת דעות מגוונות ויש אליו נגישות רבה יותר. זאת ועוד, ההנהגה הלא־דתית מתחלפת לעיתים קרובות יותר

של הפתעת יום הכיפורים 1973, כאשר התרחש מעבר חד מתחושת ביטחון ורהב אחרי מלחמת ששת הימים לתחושת אובדן ביטחון לאומי ומורא, וחשש לעתידו של "הבית השלישי". מתקפות פתע מוצלחות משתקות את היריב ומוציאות את מקבלי ההחלטות משיווי משקלם. לעיתים הן משבשות את כושר הלמידה של הקורבן, שאינו מצליח להתאושש ומפסיד במערכה. עם זאת, בספר מוצגים מקרים שבהם הצד המופתע הצליח להפיק לקחים חשובים, להתגבר על ההפתעה ולנצח במערכה כולה.

לדידו של בר־יוסף, מרבית ההפתעות הנדונות בספר נגרמו לא בשל כשלים מערכתיים כמו ארגוני מודיעין כושלים וחוסר יכולת איסוף, או צבאות שלא הוכנו נכון למלחמה, אלא בגלל אדם אחד או שניים (בדרך כלל מנהיג מדיני או מפקד צבאי ואיש המודיעין שלצידו), שהעריכו כי האויב לא יתקוף ודבקו בקונספציה, גם כשזו לא הייתה רלוונטית עוד.

לפי בר־יוסף, שורשי הכשל ההתרעתי נובעים לא פעם מפעולות מודעות של ראש ארגוני המודיעין (עמ' 20). כך למשל הוא טוען שאלי זעירא, ראש אמ"ן במלחמת יום הכיפורים, הטעה את הקברניטים בכך שלא סיפר להם על אי־הפעלת אמצעי האיסוף המיוחדים. לעומתו צ'רלס וילובי, קצין המודיעין של הגנרל מק'ארטור במלחמת קוריאה, התאים את הערכתו למדיניות מפקדו (עמ' 245). השאלה שמטרידה את בר־יוסף היא מה מניע את המעורבים בדבר – קברניטים, מצביאים או אנשי מודיעין – ומדוע הם מסרבים להכיר בשינוי בתמונת המציאות.

למרכיב האנושי מוקדש מקום מרכזי בספר, ובר־יוסף מבצע באמצעות סקירת ספרות מקיפה "ניתוח פסיכולוגי" של אנשי המפתח שהיה ביכולתם, בראייתו, למנוע את מתקפות הפתע. במסגרת זו הוא מנתח את המבנה האישיותי והמשפחתי שלהם, את יחסם למנהיגים אחרים (סטלין האמין להיטלר והזדהה עימו, כי היה דומה לו) (עמ' 155) ואת השפעת ההיסטוריה של משפחתם הקרובה (מק'ארטור הושפע עמוקות מכך שאביו לא הפך לרמטכ"ל). מקום נרחב בספר, אולי נרחב מדי, מוקדש לניתוח מבנה האישיות והתכונות של המנהיגים – פראנויה, חשיבה קונספירטיבית אצל סטלין, שחצנות וחוסר סובלנות אצל זעירא לעומת קודמו אהרון יריב, שטיפח את קציני המחקר – הנחה אותם לפעול בזהירות ועודד אותם להכיר בטעויותיהם ולבדוק אותן.



"מתקפת פתע" – ספר על העבר או על העתיד?

אורי בר־יוסף, מתקפת פתע – מנהיגות ומודיעין במבחן העליון", הוצאת דביר, 2019, 480 עמודים

דוד סימן טוב

בספרו "מתקפת פתע" חוזר אורי בר־יוסף לסוגיה שמטרידה אותו ברבים מספריו, והיא קריסת ההתרעה ואחריותם האישית, בראייתו, של ראשי קהילת המודיעין בישראל למחדל. לצד מלחמת יום הכיפורים שבה עסק בעבר, הוא בוחן בכתיבה קולחת ורחבת יריעה מתקפות פתע מוכרות אחרות במאה ה־20 – ב'מבצע ברברוסה' (פלישת גרמניה לרוסיה במלחמת העולם השנייה) ובמלחמת קוריאה.

חלקו הראשון של הספר מהווה מסגרת תיאורטית והיסטורית למהותה של מתקפת פתע במאה ה־20, והוא מתחקה אחר הסיבות – המודיעיניות (חוסר מידע או חוסר הבנה), האישיות, הקבוצתיות והארגוניות – שבעטיין הצד המותקף מצא עצמו לא מוכן. החלק השני מוקדש לשלושת האירועים שבהם כשלו אנשים שהתמודדו עם ניסיון הפתעה בשדה הקרב, כל אירוע מנותח באופן דומה:

- תיאור החלטת הצד היוזם לצאת למתקפה;
 - תיאור ההכנות;
 - מידת האיום שהקורבן ייחס למתקפה כזו;
 - המידע שקיבל הקורבן על הכוונה וההכנות;
 - תהליכי ההערכה וקבלת ההחלטות בצד הקורבן.
- מתקפת פתע היא אירוע מדהים – ולא רק מפתיע – כאשר צד אחד במערכת האסטרטגית מבין פתאום שהוא פעל על בסיס תפיסת איום מוטעית באשר לשחקן האחר. כאשר התדהמה הזו כרוכה באובדן גדול, התוצאה היא טראומה לאומית לשנים רבות (עמ' 15-16). זהו המקרה

מלחמת קוריאה – פלישה צפון קוריאה ופלישת סין לדרום קוריאה (1950)¹



כוח פנימיים), אך כאמור הוא שם את הדגש על כישלונם של הבכירים. כך למשל, ניתן לראות את עוצמת ההכחשה של סימנים שסתרו את הקונספציה בכך שגם כשנתפסו סיורים חודרים – ברוסיה או בסיני – ומתחקור של הנתפסים עלה בבירור כי צפויה מלחמה, עדיין ראו בכך (סטלין או זעירא) הונאה או פרובוקציה, וסירבו להכיר בכך שמדובר בשינוי מהותי בתמונת המצב, שמחייב להביא לשינוי בהערכת המודיעין. גורם נוסף הוא היוזמה האישית שהובילה, בראייתו של בריוסף, לתוצאה ההרסנית (עמ' 303) – הוא מתייחס כאן למשל להחלטת זעירא לא להפעיל את "האמצעים המיוחדים" ולא לדווח על כך, וכן להחלטת וילובי לא לשתף גורמי מודיעין בתחקור של שבויים. ההסבר של זעירא, שלפיו ההחלטה שלא לדווח על כך נבעה מתפיסת הפיקוד שלו ("דברים שהם בתחום אחריותי, אני לא מביא למפקדים שמעליי") אינו מתקבל על דעתו של בריוסף. מנגד, זעירא אינו מעלה על דעתו את חיוניות הרעיון של שיח משותף עם הקברניט כבסיס לגיבוש מדיניות, גישה שהחלה רווחת בצה"ל בעשורים האחרונים.

מבצע ברברוסה – מתקפת גרמניה נגד ברית המועצות (1941)²



עם זאת, מתקבלת תחושה לא נוחה מהניתוח הזה, מעבר לכך שהכותבים שעליהם מתבסס בריוסף לא ביצעו טיפול פסיכולוגי למנהיגים ולאנשי המודיעין, עולה השאלה כיצד ניתן להסביר באמצעות מבנה אישיות זהה צעדים סותרים (במקרה של סטלין, למשל, את הזלזול במודיעין, ולאחר שהופתע – את רצונו להקשיב למודיעין). נוסף על כך, מתן דגש רב לממד האנושי מפחית את העיסוק בהיבטים התפיסתיים, קרי חוסר הבנה של התפיסה המצרית במלחמת יום הכיפורים כתשתית קונספטואלית, שהובילה בהכרח לכישלון. לדידו של בריוסף, מרבית ההפתעות הנדונות בספר נגרמו לא בשל כשלים מערכתיים כמו ארגוני מודיעין כושלים וחוסר יכולת איסוף, או צבאות שלא הוכנו ככון למלחמה, אלא בגלל אדם אחד או שניים (בדרך כלל מנהיג מדיני או מפקד צבאי ואיש המודיעין שלצידו), שהעריכו כי האויב לא יתקוף ודבקו בקונספציה, גם כשזו לא הייתה רלוונטית עוד. הזווית האישית מאפשרת גם לפשט מאוד את הדיון – יש מי שצדק לכל אורך הדרך (צבי זמיר או אהרון יריב) ויש מי שטעה והיטעה (אלי זעירא ויונה בנדמן). בריוסף מצביע על כשלים ברמת היחיד (כמו דיסוננס קוגניטיבי, אשר מוביל להתעלמות ממידע חדש ומאתגר) וגם על היבטים קבוצתיים (כמו לחץ חברתי) וארגוניים (מידור, חוסר פלורליזם ומאבקי

המתח שבין מדיניות ולמודיעין – הן במבצע ברברוסה והן במלחמת יום הכיפורים עלה חשש שהעלאת כוונות או יירוט של גיחות צילום של היריב (ברוסיה) עלולים להביא להסלמה, ולכן קורבן מתקפת הפתע, אשר לא רצה במלחמה, נמנע מאימוץ הערכות מודיעין שהיו מובילות בהכרח להסלמה. מכאן הפער

בכלל – ללמידה אסטרטגית שהייתה דרושה במערכת הביטחון הישראלית.

לצד ניתוח של מקרי המבחן כולל הספר סקירה של מתקפות פתע במאה ה־20, הן בפרוץ העימות והן במהלכו. מעבר לשאלה אם נכון להגדיר מתקפות תוך כדי עימות כמתקפות פתע אסטרטגיות, כאשר במתקפה תוך כדי עימות המערכת דרוכה ומוכנה, ואז ההפתעה – אם קיימת – היא טקטית או אופרטיבית, אך ודאי לא אסטרטגית. דומה שהסקירה מתארת היסטוריה יותר מאשר איום עתידי. אין זה מקרה שחותמת את הסקירה ההיסטורית המתקפה על המגדלים התאומים בניו יורק ב־11 בספטמבר 2001, בבחינת מתקפת פתע שונה וחסרת תקדים. ואולם, ההתייחסות להתערבות הרוסית בבחירות לנשיאות ארצות הברית ב־2016 (עמ' 75) לא נראית מתאימה למושג מתקפת פתע.

אם נבחן את המלחמות והעימותים שבהם ישראל הייתה מעורבות בעשורים האחרונים, היא לא נזקקה להתרעה על מתקפת פתע של היריב משום שהעימותים היו ביוזמתה. הגדרת ההתרעה על מתקפה פתע צבאית, שאליה מתייחס בריוסף כמשימה מודיעינית מרכזית, נראית פחות רלוונטית בימים של טלטלה אזורית, עליית דאע"ש וירידתו, נושא הסייבר, מערכות דיס־אינפורמציה, חתירה תחת משטרים דמוקרטיים, וכל זאת כאשר צבא סוריה לא צפוי לאיים על ישראל ביוזמה מפתיעה, בשעה שהיחסים האסטרטגיים עם מצרים איתנים והמלחמות שנראות באופן הן מלחמות של טילים (מדויקים), סבבים של רקטות וה"מערכה בין מלחמות" (מב"ם).

אם נבחן את המלחמות והעימותים שבהם ישראל הייתה מעורבות בעשורים האחרונים, היא לא נזקקה להתרעה על מתקפת פתע של היריב משום שהעימותים היו ביוזמתה. הגדרת ההתרעה על מתקפה פתע צבאית, שאליה מתייחס בריוסף כמשימה מודיעינית מרכזית, נראית פחות רלוונטית בימים של טלטלה אזורית, עליית דאע"ש וירידתו, נושא הסייבר, מערכות דיס־אינפורמציה, חתירה תחת משטרים דמוקרטיים, וכל זאת כאשר צבא סוריה לא צפוי לאיים על ישראל ביוזמה מפתיעה, בשעה שהיחסים האסטרטגיים עם מצרים איתנים והמלחמות שנראות באופן הן מלחמות של טילים (מדויקים), סבבים של רקטות וה"מערכה בין מלחמות" (מב"ם).

בין טעות מודיעינית לבין מדיניות, אולי מוטעית אבל לגיטימית. כך למשל, אפשר שהיה היגיון בשאיפתו של סטלין לנסות לדחות את המלחמה עם הגרמנים ככל הניתן, משום שלא סמך על הצבא האדום ורצה לתת לו זמן להשתקם, ולכן העדיף שלא לקבל את הערכות המודיעין. בהקשר זה יצוין ציטוט של שר החוץ הרוסי מולוטוב: "מאשימים אותנו כי התעלמנו מהמודיעין, כן, הם התריעו בפנינו, אבל אם היינו מקשיבים להם היינו נותנים להיטלר אמתלה להתקיף אותנו מוקדם יותר. ידענו שהמלחמה עומדת לפרוץ בקרוב ושנחנו חלשים מהגרמנים. עשינו ככל יכולתנו לעכב את המלחמה והצלחנו" (עמ' 103).

בין מחקר לבין איסוף – בספר עוברת כחוט השני העדפה ברורה של מידע על פני הערכה. בריוסף עושה האדרה של גורמי האיסוף (בישראל – צבי זמיר ראש המוסד, ויואל בן־פורת מפקד יחידת האיסוף) לעומת גורמי המחקר (בראשם אלי זעירא ויונה בנדמן, ראש ענף מצרים במחלקת מחקר), והדבר משקף העדפה של מידע עובדתי לעומת הערכה מחקרית. אומנם הפלישה של צפון קוריאה לכיבוש חצי האי מלמדת על קושי של מודיעין אנושי לחדור למשטר הדיקטטורי הסגור (אז כהיום), אולם דומה שכישלון ההערכה האסטרטגית של היחסים במשולש ברית המועצות–סין–צפון קוריאה מלמד על כישלון תפיסתי. לפי המודיעין האמריקאי, סטלין – ולא מנהיג צפון קוריאה – היה מרכז הכובד של המשולש, ולכן אם הסובייטים לא היו מעוניינים להיכנס לעימות (כל עוד הארסנל הגרעיני שלהם עדיין לא מוכן), לא הייתה צפויה פלישה צפון־קוריאנית. הדבר מלמד על כך שההתבססות על מערכת איסוף, טובה ככל שתהיה, לא הייתה מחסנת מערכות מודיעיניות מקונספציות מוטעות, והיתלות ברכיב האיסוף היא בעייתית. בשום מקום, מסווג ככל שיהיה, לא מופיע מידע המאפשר להבין את אופי היחסים האסטרטגיים במשולש האמור, ולכן מתחייבת הבנה מופשטת. ההבנה היא לב־ליבו של תפקיד המחקר האסטרטגי.

מערכת למידה – בריוסף מייחס חשיבות רבה ליכולת הלמידה האישית והארגונית כבסיס לניצחון במערכה כולה. מצד אחד הוא מציג את סטלין במבצע ברברוסה, אשר לאחר שהופתע הפך את עורו, החל להתייחס בפתיות לגנרלים שלו והדבר הוביל, בין היתר, לניצחון במערכה על מוסקבה. מצד שני הוא מתאר את צה"ל כמערכת לומדת, לכאורה, כאשר בפועל הוא מציין רק את המקום המרכזי שתפס ראש המוסד צבי זמיר, ואת דחיקתו של אלי זעירא ממעגל קבלת ההחלטות. לא ברור כיצד הלמידה הטקטית של כוחות השריון בהתמודדות עם טילי הנ"ט (סאגר), המתוארת בספר, סייעה – אם

מלחמת יום הכיפורים – פלישת צבא מצרים לסיני (1973)³



האם זהו ספר על העבר או ספר על העתיד? שאלה שהקורא נותר ללא תשובה עליה אם מתקפות הפתע המתוארות בספר בפרטי פרטים מאפיינות את האתגרים של המאה הקודמת, או שניתן ללמוד מהן על האתגרים של המאה הבאה. מהזווית הישראלית נראה כי האיומים המרכזיים שעומדים בפני ישראל הם במקרים רבים של אויב נעלם בתווך התת-קרקעי או בחסות אזרחים, והאתגר המודיעיני הוא לחשוף אותו במהירות רבה ובאופן מדויק. נוסף על כך, דומה שבפני האנושות ניצבים איומים גלובליים חדשים כמו שינויי אקלים, מגפות (דוגמת הקורונה) ושינויים דמוגרפיים, ועל קהילות המודיעין להתייחס גם אליהם משום שהם מהווים אתגר לביטחון הלאומי במובן הרחב, ולא להתמקד באיומים הצבאיים בלבד.

דוד סימן טוב הוא חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי במסגרת תוכנית 'ביטחון לאומי ודמוקרטיה בעידן של פוסט־אמת ופייק ניוז'.

הערות

- 1 Millet, R. A., n.d., "Korean War", Encyclopaedia Britannica. <https://www.britannica.com/event/Korean-War/Back-to-the-38th-parallel>
- 2 Ralph Zuljan, 2018, Map of Operation Barbarossa, June 21 — September 1, 1941. <https://www.onwar.com/wwii/maps/efront/05efront.html>
- 3 אתר יד לשריון, מפות של מלחמת יום הכיפורים. http://yadlashiryon.gal-ed.co.il/Info/hi_show.aspx?id=50959&design=&levelId=64575&t=2

ספרו של בריוסף בוחן מקרי מבחן שעיצבו את המאה ה-20 בעיקר מזווית ראייה אישית, עד שניתן כמעט לכנותו "מתקפת פתע אישית". הוא מציג — בחוכמה שבדיעבד — טעויות אסטרטגיות של קברניטים, מצביאים וראשי ארגוני מודיעין, אך לא משכנע שמדובר בטעויות בלתי נמנעות הנגזרות מאישיותם, כי הרי כל המעורבים בדבר רצו להצליח ולנצח. גם אם חלקם היו בעלי מאפייני אישיות נרקסיסטיים או פרנואידיים, הרי במקרים אחרים מאפייני אישיות אלה לא מנעו מהם להצליח במערכה או בהערכת מודיעין. זאת ועוד, הוא מקטין באופן בלתי נמנע את חלקם בכישלון של המערכת המודיעינית כולה ושל תהליכים פנימיים בתוכה, ומול הדרג המדיני.

בהקדמה לספר כתב הרמטכ"ל איזנקוט כי לרמטכ"ל "שלושה תפקידים ייחודיים בצה"ל: ראית זירת המלחמה הכוללת שעניינה אסטרטגיה; ראיה אסטרטגית רחבה שעניינה בתחום האסטרטגיה הרבתי; וראיה על-זרועית, אופרטיבית" (עמ' 9). למעשה הוא מתפקד הן כחוליה המקשרת בין הצבא לדרג המדיני, הממשלה ובתוכה הקבינט, הן כיועץ להפעלת הכוח ובניינו והן כמפקד הצבא במערכה כולה, וכקבלן הביצוע של החלטות הממשלה ושל בניין הצבא.

בספרו ביקש פינקל להציג כיצד מוסד הרמטכ"ל לות מהל באופן ייחודי את תפקיד ראש המטות המשולבים, כפי שהוא מוכר בצבאות אחרים, עם תפקיד ראש המטה הכללי. כוח של מוסד זה, לטענת פינקל, נובע מחולשתו של מנגנון התיווך בין המערכת הצבאית לבין המערכת הפוליטית מדינית: ראש הממשלה, שר הביטחון, ועדת חוץ וביטחון וכן המועצה לביטחון לאומי.

בספר הציע פינקל הגדרה משלו לתפקיד. לתפיסתו על הרמטכ"ל "לפרש ולתווך בין הבנות, החלטות וקביעות של הדרג המדיני לבין מבנה צה"ל (בכל המובנים – היקף, ארגון, יכולות וכדומה) ואופן הפעלתו בעימותים השונים, תוך פיתוח כיווני פעולה וגיוש המלצות להחלטות הדרג המדיני". לגישתו, הרמטכ"ל אחראי גם על קביעת סדרי עדיפויות לארגון כולו והובלת השינויים הנובעים מכך, ועל קביעה והכוונה של התרבות הארגונית, כלומר על ערכי הצבא ונורמות ההתנהגות שלאורם יפעלו המפקדים והחיילים. לשיטתו של המחבר, במונח "תרבות צה"ל" נכללים הערכים שלאורם יפעלו המפקדים והחיילים – נורמות התנהגות – החל בדבקות במשימה ועד התייחסות לעבירות משמעת והיחס להטרדות מיניות (עמ' 20).

מן הקריאה בספר עולה כי בספרו ביקש פינקל להציג כיצד מוסד הרמטכ"ל לות מהל באופן ייחודי את תפקיד ראש המטות המשולבים, כפי שהוא מוכר בצבאות אחרים, עם תפקיד ראש המטה הכללי. כוחו של מוסד זה, לטענת פינקל, נובע מחולשתו של מנגנון התיווך בין המערכת הצבאית לבין המערכת הפוליטית-מדינית: ראש הממשלה, שר הביטחון, ועדת חוץ וביטחון וכן המועצה לביטחון לאומי.

מתודולוגיית המחקר

המחבר מציג ניתוח השוואתי של תפקוד רמטכ"לים שונים בהתייחס לשישה היבטים שונים, שאותם הגדיר כמשמעותיים. את הניתוח ההשוואתי ביסס על חומרים



מבחן תפקודו של רמטכ"ל

מאיר פינקל, "הרמטכ"ל", הוצאת מודן, 2018, 242 עמודים

גל פרל פינקל

בניגוד למדינות מערביות אחרות, בישראל – ראש המטה הכללי של צה"ל, מפקד הצבא, הוא אולי האיש הכי חשוב במדינה אחרי ראש הממשלה בכל האמור לסוגיות ביטחון. הסיבה לכך נעוצה ככל הנראה הן בהיותו אמון על הפעלת הכוח, הן משום שהוא מפקד הגוף האחראי על כלל עבודת המטה המאורגנת ביותר שבו נעזרת הממשלה, והן משום שלרוב הוא האיש עם הניסיון הרב ביותר בחדר, שכן השרים מגיעים לדינוי הקבינט כמעט ללא ידע רלוונטי מוקדם (שלח, 2015). אומנם הרמטכ"ל כפוף לממשלה, אך קשה לדמיין מצב שזו תמליץ לפעול בניגוד לדעתו. דוגמאות בולטות לכך ניתן למצוא בדומיננטיות של הרמטכ"ל דן חלוץ בדיוני הממשלה במלחמת לבנון השנייה (שם), ולא פחות מכך בדוח של ועדת חוץ וביטחון שבחן את התוכנית הרב-שנתית 'גדעון', שאותה יזם הרמטכ"ל גדי איזנקוט. לפי הדוח, הממשלה אישרה אותה כמעט ללא בחינה מעמיקה, בעיקר משום שהרמטכ"ל המליץ עליה (הכנסת, ספטמבר 2017).

לכן הספר שכתב תת-אלוף (מיל) ד"ר מאיר פינקל, בעברו מח"ט שריון ומפקד מרכז דדו לחשיבה צבאית בינתחומית, חשוב כל כך.

על פי חוק יסוד הצבא הרמטכ"ל הוא "הדרג הפיקודי העליון בצבא", והוא "נתון למרות הממשלה וכפוף לשר הביטחון" (הכנסת, 9 באפריל 1976). מסמך 'אסטרטגיית צה"ל' שפרסם הרמטכ"ל איזנקוט הרחיב את היריעה והגדיר את הרמטכ"ל כ"מפקד המערכה" וכ"קובע את הרעיון והתפישה להשגת המשימה" (עמ' 17 בספר).

רוצה לומר, לכל תקופה ולכל התרחשות נוספים מרכיבים שמשפיעים על הדיאלוג והתיווך בין השחקנים, אשר נובעים מחוזקות ומחולשות של חלקים אחרים במערכת. אולם ניתוח תפקודם של מספר רמטכ"לים מול אותם אתגרים אפשר למחבר לגבש מסקנה מבוססת בדבר מהות תפקודם של אותם רמטכ"לים, ולהקיש מכך לגבי האופן שבו פועל או עשוי לפעול רמטכ"ל מול אתגר דומה נתון.

הניתוח שהציג המחבר מפורט ושיטתי ומציע תובנות מאירות עיניים. דוגמה מאלפת המופיעה בפרק על אודות תפקיד הרמטכ"ל בזיהוי שינוי מציאות היא של הרמטכ"ל אמנון ליפקין-שחק ברצועת הביטחון בלבנון בשנת 1995. חשיבותה רבה משום מיעוט המחקר והכתיבה על 18 השנים שבהן לחם צה"ל בלבנון.

קודמיו של ליפקין-שחק בתפקיד תפסו את שהיית צה"ל ברצועת הביטחון כפעולת ביטחון שוטף (בט"ש) שלא הושקע בה מאמץ מטכ"לי מיוחד בתחום הכוונת המודיעין, הארגון או פיתוח אמצעי הלחימה, ואילו הוא, שנכנס באותה שנה (1995) לתפקידו, "הכריז כי מדובר ב'לחימה בארגון טרור וגרילה ולא בבט"ש'" (עמ' 39). הרמטכ"ל הפנה משאבים מודיעיניים, הנחה על פיתוח אמל"ח ייעודי ועל הקמת יחידה ייעודית ללחימה בחזבאללה, יחידת אגוז, וכן הוביל קו לוחמני ונחוש בלחימה בחזבאללה.

השינוי שעליו הורה הרמטכ"ל ליפקין-שחק שיפר באופן משמעותי את הישגי צה"ל בלחימה בחזבאללה לבנון, אך המחבר הקפיד לציין כי למרות שהרמטכ"ל זיהה אל נכון את השינוי, הרי ללא שותפות "סוכני השינוי" בפיקוד באוגדות ובחטיבות, הוא לא היה מתרחש (עמ' 44-41).

מסקנות המחקר

"תפקיד הרמטכ"ל הוא תפקיד אתגרי המצריך הבנה עמוקה במגוון תחומים, יכולת ניהול ופיקוד ברמה המאפשרת לו להוות סמכות עליונה, חושים חדים לזיהוי שינויים, יכולת הנעת תהליכים והתמודדות עם התנגדות להם (פנימית וחיצונית), קור רוח במצבים קשים ועוד ועוד" (עמ' 215).

המחבר הטיב לבחור מקרי בוחן שבהם נמדד הרמטכ"ל, והניתוח ההשוואתי העלה תובנות רבות ומעניינות. בין היתר ציין כי עצם זיהוי שינוי המציאות אינו מספיק, ועל הרמטכ"ל לגבות זאת בפעולות מוחשיות. המחבר קובע בצדק, בהתייחס לאתגר ההיכרות של הרמטכ"ל ה"רוק" עם חיל האוויר (ולהפך), כי עליו להכיר את יכולות ותוכניות החיל ואף להיות מעורב בעיצובן.

ממחלקת ההיסטוריה של צה"ל, על ביוגרפיות אישיות, על פרסומים בתקשורת וכן על ראיונות שקיים עם קצינים בכירים ועם חלק מן הרמטכ"לים עצמם.

אומנם כל תקופה נשאה עימה אתגרים שונים והקשרים שונים, אך ניתן למצוא מאפיינים דומים וללמוד מהם על האתגרים, האחריות והתפקידים שכולל מוסד הרמטכ"לות.

המחקר אינו היסטורי/תיעודי ואינו כולל את כל הרמטכ"לים, אלא רק 15 מהם. המחבר הניח מראש שלא תתאפשר הערכה כוללת על תקופת כהונתו של כל אחד מן הרמטכ"לים המוצגים בו. יתרה מכך, חלק מן הרמטכ"לים והתמודדותם עם מצבים נתונים מופיעים בכמה פרקים, וחלקם רק בפרק אחד. עוד סייג המחבר והצהיר כי למרות שמדובר בדמות אחת – הרמטכ"ל – הרי בפועל מדובר בחלק ממערכת מורכבת העוטפת את הרמטכ"ל ושאינה הוא מנהל מערכות יחסים מורכבות – שר הביטחון, ראש הממשלה, הקבינט והמערכת הפוליטית והמטה הכללי.

המחבר בחר לבחון דפוסי פעולה ומרכיבי פיקוד שהמאפיינים שלהם הם פעולה במצבי קיצון: מלחמה, שינוי מצב אסטרטגי או שינוי בבניין הכוח. לשם כך הוגדרו שישה אתגרים או היבטים שבהתייחס אליהם נותחה התמודדות מספר רמטכ"לים במצבים דומים (עמ' 20-21):

1. "תפקיד הרמטכ"ל בזיהוי השינוי במציאות, בהכרזה עליו ובהנעת ההשתנות של הצבא לאורו".
2. "היכרות הרמטכ"ל היבשתי את אופן הפעלת חיל האוויר בתוכניות המלחמה ובמלחמה (ולהפך – היכרות רמטכ"ל יוצא ח"א עם היבשה)".
3. "משבר אמון – אבדן אמון של הרמטכ"ל באלוף תוך כדי לחימה".
4. "פיקוד על הצבא במשבר, אחרי מלחמה שתוצאותיה נתפשות ככישלון".
5. "הובלת שינוי מגמה בבניין הכוח".
6. "יחסי העבודה של הרמטכ"ל עם הדרג המדיני בנושאי בניין הכוח".

מלכתחילה טען המחבר שקיים קושי בבחינה ההשוואתית. כך למשל, תפקיד הרמטכ"ל כמי שמתווך את ההבנות וההחלטות של הדרג המדיני לפעולות צה"ל בוצע במלחמת העצמאות על ידי שר הביטחון וראש הממשלה דוד בן-גוריון, ואילו במלחמת סיני על ידי הרמטכ"ל משה דיין. במלחמת ששת הימים ביצע זאת אלוף פיקוד הצפון דוד (דדו) אלעזר. במלחמת יום הכיפורים אלעזר שב וביצע זאת בתפקידו כרמטכ"ל, ואילו במלחמת לבנון הראשונה ביצע זאת שר הביטחון אריאל שרון.

לימים סיפר אשכנזי כי עם כניסתו לתפקיד הרמטכ"ל הגדיר את הטיפול באיום הגרעיני הסורי "כסדר העדיפות העליון והראשון של צה"ל. ברור היה שאנחנו צריכים להרוג את הכור הזה, אבל ההגדרה שלי היתה להרוג את הכור בלי להידרדר למלחמה, אבל אם נידרדר למלחמה – להיות מסוגלים לנצח אותה" (בן ישי ושומפלי, 2018). מפרסומים מאוחרים יותר נראה כי האופציה של תקיפה מן האוויר, שבה תמכו בדיונים הרמטכ"ל ומפקד חיל האוויר אליעזר שקדי, היא זו שבחר הקבינט בראשות ראש הממשלה אהוד אולמרט לאשר (כץ, 2020), ומכאן שהייתה לרמטכ"ל השפעה מכרעת גם על הדרך שבה בוצעה הפעולה ואחריות על השלכותיה האפשריות, ובהן מלחמה.

מהספר עולות שתי תובנות עיקריות. הראשונה היא חשיבות הרמטכ"ל לתהליכי בניין הכוח, שכן הוא "נוטע חרובים" שלא הוא ייהנה מפירותיהם אלא מחליפו, ואולי זה שיבוא אחריו. התובנה השנייה שמדגיש הספר היא שהמבחן העליון של הרמטכ"ל הוא המלחמה. ובמלחמה, כמאמר הגנרל האמריקאי דאגלס מקארטור, "אין תחליף לניצחון".

נדבך נוסף שחסר בספר נוגע לרקע הצבאי של הרמטכ"לים השונים. רמטכ"ל לא נולד כזה. הוא גדל במערכת הצבאית החל מהיותו טירון ומפקד זוטור ועד הפיכתו למפקד בכיר, ולבסוף למפקד הצבא כולו. מסלול זה קובע את מידת בקיאותו בנושאים שונים, ולא בכדי בחן המחבר במסגרת פרק בספר את מידת בקיאות הרמטכ"לים אנשי היבשה בהפעלת הכוח האווירי בעת לחימה.

כך למשל, כאשר מונה הרמטכ"ל גבי אשכנזי לאחר מלחמת לבנון השנייה ונדרש לשקם את זרוע היבשה, היתה לניסיונו הרב, כיוצא חטיבת גולני שעסק בפיקוד על כוחות יבשה בלחימה ובשגרה לאורך כל שירותו, משמעות עצומה (הנדל וכץ, 2011).

סיכום

ספרו המרתק של תת־אלוף (מיל') מאיר פינקל הוא בבחינת תוספת חשובה להבנה טובה יותר של הציבור באשר לתפקיד הרמטכ"ל, לאחריות ולאתגרים שניצבים לפניו.

אחד מהאתגרים החשובים הוא עיצוב רוח הלחימה של צה"ל ותחושת המסוגלות של הצבא. בפוסט בעמוד הפייסבוק שלו כתב ח"כ עפר שלח על חוויותיו משנת 1979, עת השתתף "כחייל בחטיבת הצנחנים במבצע 'מנורה' בדרום לבנון", הפשיטה הראשונה שבה נטל

מסקנה זו, אף שהיא נכונה, קשה לאימוץ בשל מבנה צה"ל ובשל העובדה שחיל האוויר נפרד מזרוע היבשה. מסקנה נוספת נוגעת למצב שבו הרמטכ"ל מאבד אמון במפקד בעת לחימה. אף שלא ניתן למנוע את המתח, ניתן לייצר מראש וגם במהלך הלחימה פורומים של למידה, שבהם מלובנות מחלוקות באופן דיסקרטי ותוך הימנעות ממלחמת גנרלים. כך אירע בעת מבצע 'חומת מגן', כשהיו חיכוכים בין הרמטכ"ל מופז לאלוף פיקוד המרכז יצחק איתן, ויש ללמוד מכך.

המחבר ציין כי מגוון התפקידים ותחומי האחריות שמונחים לפתחו של הרמטכ"ל רחבים מכדי שיוכל להם אדם אחד לבדו. לכן, ציין, פיצלו האמריקאים את תפקיד "מפקד הצבא" בין יושב ראש המטות המשולבים, האחראי על בניין הכוח ומייעץ לנשיא על הפעלת הכוח, לבין מפקדי הפיקודים המרחביים, הכפופים גם הם ישירות לנשיא.

מאחר שבישראל המצב שונה, מנה המחבר מספר גורמים שיכולים לסייע לרמטכ"ל בהתמודדות: ניסיונו האישי, מינוי ממלאי תפקידים משלימים (כדוגמת סגן רמטכ"ל מהיבשה, כאשר הרמטכ"ל מגיע מחיל האוויר), קיום תהליכי למידה פעילה וראייה בשר הביטחון "בר־שיח" ושותף אמיתי לנשיאה בנטל (עמ' 216-224).

מה חסר בספר

אף שמדובר במחקר מקיף, הוא נמנע מעיסוק במגוון היבטים של תפקיד הרמטכ"ל. אומנם כשבוחנים מחקר בדיעבד אפשר תמיד לטעון זאת, אולם דומה כי תפקיד הרמטכ"ל בסוגיית ההתמודדות עם האיום בנשק גרעיני על ישראל, סוגיה שהייתה ונתרה רלוונטית, חייב בחינה וניתוח.

אף שחלק ניכר מן הדיונים והמקורות בכל האמור בהתמודדות עם תוכנית הגרעין האיראנית ובשאלה אם לתקוף ואם לאו נותרו חסויים ובדין, ניתן היה ומוטב היה לעסוק בתפקיד שמילאו הרמטכ"לים רפאל איתן וגבי אשכנזי בדיונים שקדמו לתקיפות הכורים הגרעיניים בעיראק (1981) ובסוריה (2007), בהובלתם את היערכות הצבא למשימה ובהשלכותיה, ולהסיק מכך על תהליכים עתידיים.

אתגרי בניין הכוח שנתחו בפרק "פיקוד על הצבא במשבר" בנוגע לתקופת כהונתו של גבי אשכנזי כרמטכ"ל חסרו את הרקע, שלפיו נדרש להכין את צבא למערכה שעלולה לפרוץ בצפון רק כשנה לאחר סיום מלחמת לבנון השנייה, שכן חזבאללה והצבא הסורי היו עלולים להגיב, והאירוע יכול היה בנקל להסלים לכדי מלחמה (כץ, 2020).

כמאמר הגנרל האמריקאי דאגלס מקארטור, "אין תחליף לניצחון".

גל פרל פינקל הוא מתאם תוכנית צבא ואסטרטגיה במכון למחקרי ביטחון לאומי. המחבר מודה לאמו, ד"ר גילי פרל דיין ז"ל, על הערותיה הטובות למאמר. כמו כן מבקש המחבר להבהיר כי אין בינו לבין כותב הספר, תא"ל (מיל) מאיר פינקל, שום קרבה משפחתית.

מקורות

בן ישי, ר' ושומפלי, א' (2018). קיווייתי שאזרחי ישראל לא יתעוררו בשלוש בבוקר לאזעקה, Ynet, 21 במארס. נלקח מתוך <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5166826,00.html>.
הכנסת (9 באפריל 1976). **חוק יסוד הצבא**.
הכנסת (ספטמבר 2017). **ת"ש "גדעון" – דו"ח מיוחד של ועדת המשנה לתפיסת הביטחון ובניין הכוח**.
הנדל, י' וכץ, י' (2011). **ישראל נגד איראן**. מודיעין: כנרת זמורה-דביר.
כץ, י' (2020). **קוד אריזונה**. מודיעין: כנרת זמורה-דביר.
שלח, ע' (2015). **האומץ לנצח**. תל אביב: ידיעות ספרים.
שלח, ע' (2019). ארבעים שנה למבצע "מנורה". זיכרונות, פייסבוק, 18 בינואר. נלקח מתוך <https://www.facebook.com/OferYeshAtid/photos/a.587501081322032/2466505180088270/?type=3&theater>.

חלק. הוא ציין כי התרשם מאוד מהרוגע ומהשלווה המקצועית שהפגינו מח"ט הצנחנים דאז אמנון ליפקין שחק ומפקד הגדוד שלו שאול מופז (שניהם רמטכ"לים לעתיד) בפיקודם על הכוח. צה"ל של אז, כתב, היה פחות מקצועי ועוצמתי מהצבא של ישראל כיום, אבל "היו לו רוח של התקפה ופשיטה, מפקדים שהלכת אחריהם בלי היסוס, מיקוד של צבא שקם כל בוקר להתכונן למלחמה". שלח כתב שהתפקיד של רמטכ"ל צה"ל הנוכחי, אביב כוכבי, שכמוהו היה פקוד של שאול מופז בצנחנים, "הוא להכניס רוח דומה בצבא של זמננו" (שלח, 2019).

אתגר זה העומד לפתחו של כוכבי ניצב בפני כל רמטכ"ל ונותר מרכזי כשהיה, כפי שהדגים המחבר כשבחן את פעולות הרמטכ"ל משה דיין לשינוי רוח הלחימה של צה"ל לפני מלחמת סיני.

מהספר עולות שתי תובנות עיקריות. הראשונה היא חשיבות הרמטכ"ל לתהליכי בניין הכוח, שכן הוא "נוטע חרובים" שלא הוא ייהנה מפירותיהם אלא מחליפיו, ואולי זה שיבוא אחריו. התובנה השנייה שמדגיש הספר היא שהמבחן העליון של הרמטכ"ל הוא המלחמה. ובמלחמה,

ייעוד ומטרה, קול קורא

אפשרויות הפרסום

עדכן אסטרטגי מציע חמישה סוגי פרסומים:

הבמה המחקרית (The Research Forum) – מאמרים אקדמיים בהיקף של עד 7,000 מילים בעברית או 9,000 מילים באנגלית (כולל הערות ומקורות בסגנון APA), בעלי אופי מחקרי ותיאורטי, במנעד רחב של נושאים הקשורים לביטחון לאומי. המאמרים עוברים שיפוט עיוור כפול (Double blind peer review). למאמרים יש להוסיף תקציר בהיקף של 100–120 מילים ורשימת מילות מפתח בהיקף של עד עשר מילים ובין קצר של הכותב/ת.

ניתוח מדיניות (Policy Analysis) – מאמרים שעיקרם ניתוח מדיניות בהקשרים של ביטחון לאומי, בני 1,500 עד 2,000 מילים 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 ולנסקי

עדכן אסטרטגי, כתב עת רב־תחומי לביטחון לאומי, סייבר ומודיעין, הוא כתב עת שפיט דו־לשוני (עברית ואנגלית) בהוצאת המכון למחקרי ביטחון לאומי – אוניברסיטת תל אביב. הוא משמש במה למחקר רב־תחומי, מקורי ועדכני בקשת רחבה של סוגיות הקשורות לביטחון לאומי, סייבר ומודיעין כתחום ידע. בכתב העת, שנוסד בשנת 1998 ורואה אור מדי רבעון, מתפרסמים מאמרים בנושאים הקשורים לישראל, המזרח התיכון, המערכת הבינלאומית ובמגמות גלובליות, שיש בהם כדי להעשיר ולאתגר את תשתית הידע בתחום הביטחון הלאומי. מטרת עדכן אסטרטגי היא תרומה לקיום דיון פורה ומעמיק בשאלות יסוד בחקר הביטחון הלאומי, תוך גישה המבכרת שילוב של הממד התיאורטי עם כתיבה מוכוונת מדיניות.

העת הנוכחית מזמנת שינויים תכופים במוסכמות יסוד הקשורות לביטחון לאומי ולאופן שבו הוא נתפס. חקר התחום מתפתח ומנסה להסתגל לפרדיגמות חדשות ולתמורות ברבדים הכרוכים זה בזה – טכנולוגיים (ובכללם מורכבויות עולם הסייבר), תרבותיים, צבאיים, מודיעיניים, חברתיים כלכליים ועוד. אתגר הבנת המציאות מתחדד עם הופעתן של אמיתות המתחרות זו בזו, ודווקא בשל כך חיוני קיומו של מחקר מבוסס עובדות ונתונים, שמתווך לכדי אמירות מעודכנות ומחדשות.

המערכת מעודדת חוקרות וחוקרים להציע מאמרים שטרם ראו אור 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.

