



Reuters/ Corinna Kern

מרכיב הקהל בתאוריית הביטחון (ביטחוניזציה)

כריסטיאן קאונרט

אוניברסיטת דבלין סיטי
ואוניברסיטת דרום ויילס

אורי ורטמן

המכון למחקרי ביטחון
לאומי – אוניברסיטת תל אביב
ואוניברסיטת דרום ויילס

תאוריית הביטחון או הביטחוניזציה (Securitization), או 'אסכולת קופנהגן' כפי שהיא מכונה לא פעם) נמצאת מזה שנים אחדות בחזית התאוריות בתחום היחסים הבינלאומיים, עם המשגה מתקדמת של רעיון הביטחון. תרומתו של מאמר זה לשיח הקיים היא באמצעות המשגת ה'קהל' (audience). אף כי המושג קהל הוא מרכיב מרכזי בתאוריית הביטחון, הוא לא זכה לפיתוח ולהרחבה במידה מספקת בניסוח המקורי של התאוריה. מתוך הכרה של תפיסה ולתפיסה מוטעית (perception and misperception) יש תפקיד בולט בהבנת הפוליטיקה העולמית, המאמר מציע שילוב בין פסיכולוגיה פוליטית לתאוריית הביטחוניזציה, שיסייע לחוקרים בזיהוי הקהלים הרלוונטיים בתהליכי ביטחון, כפי שמתואר באסכולת קופנהגן. ההמשגה החדשה מתמקדת בשני תחומים לשם זיהוי הקהל הרלוונטי. הראשון הוא חוקי המדינה, ולכן ישות הופכת ל'קהל חוקי' מכוח החוק; והשני הוא התפיסה הפוליטית של השחקן או של הקהל המבצעים את הביטחון, ואז הישות הופכת ל'קהל פוליטי'. המסגרת המושגית שמציע מאמר זה אינה שלמה, אך יש בה כדי לשפר את ההבנה התאורטית של מרכיב הקהל בתהליכי ביטחון.

מילות מפתח: תאוריית הביטחון, תאוריית הביטחוניזציה, Securitization, מחקרי ביטחון, יחסים בינלאומיים, פסיכולוגיה פוליטית, תפיסה ותפיסה מוטעית, קהל, שחקן ביטחון

מבוא

תאוריית הביטחון או הביטחוניזציה (Securitization) היא אחת התאוריות העכשוויות המובילות בתחום היחסים הבינלאומיים, ועניינה התהליך שבו סוגיות מדיניות רגילות הופכות לסוגיות ביטחוניות. אולם למרות שהגישה המקורית של חוקרי 'אסכולת קופנהגן' שיפרה את ההבנה התאורטית של הבניית סוגיות ביטחוניות (Buzan et al., 1998), יש עדיין רכיבים בתאוריה המחייבים פיתוח. רכיב מרכזי כזה הוא ה'קהל', שיש לו תפקיד חיוני בכל מעשה ביטחון מוצלח (Balzacq, 2005; Buzan et al., 1998; Cote, 2016; Leonard & Kaunert, 2011; Roe, 2008). ברוח זו מצינים בלזק ועמיתיו כי "כל עוד הקריטריונים להגדרת הקהל יישארו בלתי מוגדרים, חוקרים יתקשו לקבוע מה היתרון של הסבר אחד לעומת הסבר אחר" (Balzacq et al., 2016, p. 499).

מרכיב הקהל בתאוריית הביטחון (ביטחוניזציה)

תאוריית הביטחון (ביטחוניזציה) פותחה בניסיון להגדיר מחדש בצורה רחבה יותר את המושג ביטחון. היא מציגה תפיסה ביטחונית מרחיבה הכוללת לא רק ביטחון צבאי אלא גם ביטחון פוליטי, חברתי, כלכלי וסביבתי. באמצעות אימוץ גישה קונסטרוקטיביסטית בחקר הביטחון, תאוריית הביטחוניזציה שפותחה על ידי בארי בוזן, אולה ויבר ויאפ דה וילדה, אנשי אסכולת קופנהגן, עוסקת בחקר התהליך שבו ישויות חברתיות הופכות לסוגיות מדיניות (Policy) לאיומים ביטחוניים, וכיצד סוגיות אלו נתפסות (Buzan et al., 1998).

יגיל לוי טוען שביטחון עוסק בהפיכת סוגיות לא־צבאיות לאיומים ביטחוניים כדי להצדיק צעדים פנימיים חריגים (Levy, 2021). ואולם הטיעון הבסיסי במאמר זה הוא שלכל סוגיות הביטחון, לרבות אלו הקשורות לתחום הצבאי (כאשר איום צבאי מוצג או מאופיין כחמור וקיומי, כדי לבסס את הלגיטימיות לשימוש באמצעים קיצוניים), יש פוטנציאל להיות "מבוטחנות" (to be securitized), כלומר יתייחסו אליהן כאל איומים ביטחוניים (Kaunert, 2020; Wertman, 2020). מכאן שגם נושאים שאינם קשורים לתחום הצבאי יכולים להיתפס כאיומים קיומיים, כמו הגירה (Baker-Beall, 2019; Leonard & Kaunert, 2011; Stetter et al., 2011), מחסור במקורות מים (Elbe, 2006; Hanrieder, 2020; Kamradt-Scott & Kreuder-Sonnen, 2014; Kamradt-Scott & McInnes, 2012; Kaunert et al., 2022; McInnes, 2011; Rushton, 2011; Sjustedt, 2011). לנושאים צבאיים, פוליטיים, חברתיים, כלכליים וסביבתיים יש פוטנציאל להיות מבוטחנים, והרעיון המרכזי של ביטחון הוא הנחת התשתית והלגיטימיות לנקוט צעדים חריגים ברגע שאיום נתפס כקיומי. 'איום קיומי' הוא מעין שם קוד לאיום חמור וחרף במיוחד, המאיים על יסודות הסדר הקיים (על עצם השרידות של המבנה החברתי הקיים ומכאן – על הביטחון), ולכן הוא מחייב ומצדיק נקיטת צעדים יוצאי דופן.

תאוריית הביטחון או הביטחוניזציה (Securitization) היא אחת התאוריות העכשוויות המובילות בתחום היחסים הבינלאומיים, ועניינה התהליך שבו סוגיות מדיניות רגילות הופכות לסוגיות ביטחוניות. אולם למרות שהגישה המקורית של חוקרי 'אסכולת קופנהגן' שיפרה את ההבנה התאורטית של הבניית סוגיות ביטחוניות (Buzan et al., 1998), יש עדיין רכיבים בתאוריה המחייבים פיתוח. רכיב מרכזי כזה הוא ה'קהל', שיש לו תפקיד חיוני בכל מעשה ביטחון מוצלח (Balzacq, 2005; Buzan et al., 1998; Cote, 2016; Leonard & Kaunert, 2011; Roe, 2008). ברוח זו מצינים בלזק ועמיתיו כי "כל עוד הקריטריונים להגדרת הקהל יישארו בלתי מוגדרים, חוקרים יתקשו לקבוע מה היתרון של הסבר אחד לעומת הסבר אחר" (Balzacq et al., 2016, p. 499).

כותבי מאמר זה מאמצים את עמדתם וטוענים כי מרכיב הקהל ראוי לתשומת לב נוספת, בייחוד ביחס לשאלה כיצד לזהות מיהם הקהלים הרלוונטיים שאותם יש לשכנע כדי לבצע מהלך ביטחון (ביטחוניזציה) מוצלח. המטרה העיקרית כאן היא לשפר את ההבנה התאורטית לגבי מרכיב הקהל בתהליך הביטחון ולסייע לחוקרים לזהות באילו קהלים חייב שחקן הביטחון להתמקד על מנת להוציא לפועל מעשה ביטחון מוצלח, וחשוב מכך, מדוע קהלים מסוימים חיוניים לשם כך, ואילו אחרים אינם חיוניים.

חלק חשוב בהבנת המושג 'פוליטיקה בינלאומית' הוא הצורך להבין מהי התפיסה הפוליטית של מקבלי ההחלטות לגבי הסביבה (Jervis, 2017, p. xviii), ולפיכך תופעת התפיסה והתפיסה המוטעית (perception & misperception) ממלאת תפקיד בולט בהבנת הפוליטיקה העולמית ובזיהוי מרכיב הקהל בתהליכי ביטחון. הטענה כאן היא שהלגיטימיות לביטחון נשענת על שני יסודות: הראשון הוא החוקים של כל מדינה בתחום הביטחון, אשר אחראים להפוך ישות מסוימת לקהל חוקי; השני הוא התפיסה הפוליטית של שחקן הביטחון או של הקהל, אשר הופכת ישות לקהל פוליטי. המסגרת המושגית שמציע מאמר זה אומנם אינה שלמה, אולם יש בה כדי לשפר את ההבנה התאורטית של מרכיב הקהל בתהליכי ביטחון. אפשר ליישם את הטיפולוגיה המוצגת גם בהקשרים אחרים, אך ייחודה בכך שהיא נובעת מתאוריית הביטחוניזציה, ובעובדה שעד היום טיפולוגיה כזו לא הופיעה בספרות.

הקהל הוא המרכיב שאותו יש לשכנע בדבר האיום הקיומי על האובייקט. לפי אסכולת קופנהגן, נושא יבטחון בהצלחה כאשר הקהל גם יסכים עם טענת שחקן הביטחון על כך שמוטל איום קיומי על האובייקט, וגם יתמוך בהצעת שחקן הביטחון להפעיל אמצעים חריגים כדי להתמודד עם האיום (Buzan et al., 1998, p. 25).

אף כי ברוב המקרים ה'קהל' הוא הציבור הרחב או הפרלמנט, יש מקרים שבהם גורמים אחרים (התקשורת, למשל) ממלאים את תפקיד הקהל (Salter & Mutlu, 2013). לפעמים תהליך הביטחון אינו גלוי לציבור אלא סמוי, אבל תמיד יהיה קהל ששחקן הביטחון חייב לשכנע כדי לבטח את הסוגיה (Salter & Mutlu, 2013). אומנם מרכיב הקהל יכול להיות שילוב של כמה סוגי קהל (Leonard & Kaunert, 2011; Salter, 2008), אולם תיירי בלזק (Balzacq, 2005) טוען ששחקן הביטחון זקוק לשני סוגים של תמיכה: "פורמלית" (formal) ו"מוראלית" (moral). למשל, במקרה של יציאה למלחמה חשובה התמיכה ה"מוראלית" (במובן של ההצדקה החברתית למעשה) מצד הציבור (ה'קהל'), ואילו הממשלה זקוקה לתמיכה "פורמלית" מצד המוסד הרלוונטי, המסמך אותה מכוח החוק לבצע פעולה צבאית (Balzacq, 2005, pp. 184-185). המקרה של החלטת בריטניה להצטרף לארצות הברית במלחמה נגד עיראק ב-2003 הוא דוגמה להחלטה פורמלית של הפרלמנט, שהייתה תנאי הכרחי ומספיק. במקרים אחרים ייתכן שגוף מוסדי נוסף יחייב את הממשלה לאמץ מדיניות ספציפית (Roe, 2008). עם זאת, הקהל אינו רק מרכיב שמאשר או דוחה את מהלך הביטחון של שחקן הביטחון. למעשה הקהל הוא סוכן אקטיבי, המסוגל להשפיע בצורה מהותית על ההבניה הבין-סובייקטיבית של ערכי הביטחון. לפיכך גם הקהל יכול להשפיע על בחירת תהליכי הביטחון ועל המדיניות לצורך מתן מענה לאיומים הנתפסים כאיומים ביטחוניים (Cote, 2016).

חלק מהחוקרים דוחים את הרעיון שלפיו יש חשיבות לתפקידו של מרכיב הקהל בתהליך הביטחון, למשל ריטה פלויד (Floyd, 2011, 2016). היא מתבססת על בלזק (Balzacq, 2005), הטוען כי ביטחוניזציה אינה יכולה לפעול בזמנית כפעולת דיבור שמביעה את הכוונה של הדובר (illocutionary act), וגם להיות תלויה בהסכמת הקהל הרלוונטי לאותה פעולת דיבור (ההכרזה של שחקן הביטחון). מדבריה של פלויד עולה כי אין צורך באישור או בהסכמה של הקהל, כי ברגע ששחקן הביטחון הכריז על ביטחון של סוגיה — זה סימן שקרה משהו. המושג 'קהל' אינו מושג אנליטי (שאפשר לבאר אותו על ידי החלפתו במושג אחר), אלא הוא מושג נורמטיבי שנראה כמו מושג אנליטי, כלומר "הוא אינו נובע מהתבוננות

תאוריית הביטחון כוללת שלושה מרכיבים עיקריים: הראשון הוא ה'אובייקט': הישות שנתפסת כנתונה תחת איום קיומי ואשר יש לה רצון לגיטימי לשרוד; המרכיב השני — 'שחקן הביטחון' (הדמות שנתפסת בעיני קהל היעד כסמכות רלוונטית בנושאים ביטחוניים): הגורם ה"מבטח" שמכריז על כך שנושא מסוים מהווה איום קיומי על ה'אובייקט'; המרכיב השלישי הוא ה'קהל': קהל היעד שיש לשכנעו כי מוטל איום קיומי על ה'אובייקט' (Buzan et al., 1998).

אחת התרומות המרכזיות של תאוריית הביטחון היא האופן שבו נתפס המושג 'ביטחון'. בניגוד לתפיסה הריאליסטית, התופסת איומים באופן אובייקטיבי (יש איום "אמיתי"), תאוריית הביטחון מאמצת גישה קונסטרוקטיביסטית למושג ביטחון ותופסת איומים כהבניה חברתית שנוצרת מפעולת דיבור (speech act) (Waever, 1995), או מפעולות (practices) (Bigo, 2002; Leonard, 2010).

תאוריית הביטחון טוענת שאיומים אינם בהכרח "אמיתיים" אלא "נתפסים" כאמיתיים, והיא מתמקדת בתהליך שבו סוגיות הופכות באופן בין-סובייקטיבי לאיומים ביטחוניים.

תאוריית הביטחון טוענת שאיומים אינם בהכרח "אמיתיים" אלא "נתפסים" כאמיתיים, והיא מתמקדת בתהליך שבו סוגיות הופכות באופן בין-סובייקטיבי לאיומים ביטחוניים. במילים אחרות, סוגיה הופכת לאיום ביטחוני לא רק אז לא בהכרח משום שהיא מהווה איום אובייקטיבי על ה'אובייקט', אלא משום שה'קהל' מקבל את עמדת 'שחקן הביטחון' שלפיה הסוגיה אכן מהווה איום קיומי על אותו 'אובייקט'. במובן זה לא ניתן לוודא באופן מוחלט אם איום הוא "אמיתי" או לא, מכיוון שתאוריית הביטחון מתמקדת בתהליך שבו סוגיות הופכות לאיומים ביטחוניים ובתפיסתן כאיום, ולא במהות האיום.

שחקן הביטחון הוא הגורם ה"מבטח" נושא מסוים, וזאת באמצעות הכרזה שהאובייקט מצוי תחת איום קיומי ממקור חיצוני. על מנת לבצע את תפקידו כהלכה עליו להיתפס כסמכות אפיסטמית בעלת השפעה על הקהל ויכולת לשכנע את הקהל שנושא מסוים מהווה איום ביטחוני על האובייקט (Michael, 2009). השחקנים שבדרך כלל ממלאים תפקיד זה הם מנהיגים פוליטיים, ממשלות (Buzan et al., 1998, p. 40) או הצבא — במקרים כמו ישראל (Michael, 2009), אבל גם שחקנים אחרים כמו התקשורת (McDonald, 2008), ארגונים לא-ממשלתיים וקבוצות לענייני סביבה יכולים לסמן נושא כאיום ביטחוני (Trombetta, 2011).

על בסיס לוגיקה אחרת של שכנוע. לדברי סלטר: "באמצעות ניתוח דרמטורגי [על פי תורת המחזאות] אנו מראים שמהלכי ביטחוניזציה מתרחשים בתוך מסגרות סוציולוגיות שונות הפועלות על פי כללים, נורמות ופרקטיקות ייחודיות" (Salter, 2008, p. 321). לפיכך הוא טוען כי:

במקום לסווג מהלכי ביטחוניזציה כקומדיה, טרגדיה או היסטוריה, אפשר לסווג אותם על פי מסגרות [...] כל אחת מהמסגרות בונה את יחסי הדובר-קהל של ידע וסמכות, משקל ההקשר החברתי והצלחת מהלך הביטחוניזציה. המסגרת של מעשה הביטחוניזציה כוללת את הבמה שעליה היא מתרחשת, את הסוגה שבה היא נוצרת, את הקהל שאליו היא פונה, ואת תגובת הקהל (Salter, 2008, p. 328).

כדי להמחיש את המודל שלו טוען סלטר שהביטחון של התוכנית האמריקאית Total Information Awareness בשנת 2003 נכשל משום שהוא לא זכה לתמיכת כל הקהלים הרלוונטיים. לכן, למרות תמיכתם של שר ההגנה האמריקאי ראמספלד ("מסגרת אליטיסטית"), הסוכנות לפרויקטי מחקר מתקדמים של משרד ההגנה ("מסגרת טכנוקרטית") וועדת הבדיקה ("מסגרת מדעית"), התוכנית נדחתה על ידי הסנאט האמריקאי ("מסגרת עממית"), ולכן מהלך הביטחון נכשל (Salter, 2011).

החסרונות בהמשגות של קהל

המשגות קודמות שיפרו את ההבנה של תאוריית הביטחון בכלל ושל ממד הקהל בפרט (Balzacq, 2005; Cote, 2016; Leonard & Kaunert, 2011; Salter, 2008). הטענה במאמר זה היא שרצוי לפתח את מרכיב הקהל למעשה כל המודלים מציגים תיאור מעורפל מאוד של מרכיב הקהל, מבלי להציע שום מנגנון המסביר מדוע דווקא שחקן מסוים הוא שממלא את תפקיד הקהל בתהליך הביטחון, ואילו אחרים לא. זאת ועוד, המודלים שצוטטו לעיל אינם מסבירים מדוע נדרשת תמיכה של קהל מסוים לצורך ביטחון, בעוד התמיכה של קהלים אחרים אינה חיונית לתהליך.

תיירי בלזק היה הראשון שהציע את ההפרדה בין קהל "פורמלי" ל"מוראלי", אך הוא לא הציע מנגנון המזהה מיהו הקהל הרלוונטי (Balzacq, 2005). יתרה מכך, בלזק טוען כי יש קושי לזהות מיהו בדיוק הקהל הרלוונטי, כל עוד משטרים פוליטיים שונים מאפשרים ומעריכים סוגים שונים של קהל (Balzacq, 2011, p.).

אמפירית ממשית בדרך שבה פוליטיקה מתנהלת אלא מהשקפתו של אולה ויבר על הדרך הנכונה להתנהלות פוליטית, לרבות בתחום הביטחון" (Floyd, 2011, pp. 428-429). פלוייד אומנם טוענת שיש להתעלם ממרכיב הקהל בניתוח הביטחון, אולם מאמר זה תומך בטענה של אדם קוט (Cote, 2016, p. 543), שלפיה דעתה של פלוייד מבטאת קריאה סלקטיבית של אסכולת קופנהגן. לאור זאת כתבתי מאמר זה מסכימים עם העמדה שהקהל הוא למעשה מרכיב חשוב בתאוריית הביטחון, שכן אישורו והסכמתו חיוניים לביצוע מעשה ביטחון (Balzacq, 2005; Buzan et al., 1998; Cote, 2016; Leonard & Kaunert, 2011; Roe, 2008).

ואולם כיצד ניתן לזהות מי ממלא את תפקיד הקהל בתהליך הביטחון, ומדוע קהלים מסוימים חיוניים להתרחשות הביטחון, ואילו אחרים אינם חיוניים? חוקרים אחדים ניסו לפענח את החידה הזו על ידי הצעת המשגות שונות למרכיב הקהל.

שרה לאונרד וכריסטיאן קאונרט מציעים לסווג את הקהל לשלושה זרמים שונים – "בעיה" (problem), "מדיניות" (policy) ו"פוליטיקה" (politics) – כל זרם מתאפיין במשתתפים ספציפיים. בזרם ה"בעיה" מקבלי החלטות אחרים המעורבים בתהליך קביעת המדיניות ממלאים את תפקיד הקהל. בזרם ה"מדיניות" ממלאים את תפקיד הקהל מומחים וטכנוקרטים, הנוטים להשתכנע מטיעונים המבוססים על ידע, היגיון ויעילות. בזרם ה"פוליטיקה" [שותפים ל] תהליכי קבלת החלטות והציבור הרחב הם שממלאים את תפקיד הקהל, ולכן זרם זה כולל מרכיבים כמו מצב רוח ציבורי, קבוצות לחץ, קמפיינים ותוצאות בחירות, שלכולם עשויה להיות השפעה ממשית על אימוץ הצעות למדיניות (Leonard & Kaunert, 2011, pp. 65-68). כדי להמחיש את מודל הקהל שלהם נעזרים לאונרד וקאונרט (עמ' 74) במקרה של ההצעה הבריטית ב-2003 – להקים מרכזי מעבר למבקשי מקלט מחוץ לאיחוד האירופי. הם גורסים כי הביטחוניזציה נכשלה כאן משום שממשלת בריטניה לא הצליחה לשכנע את הקהל המתאים בכל שלושת הזרמים ("בעיה": חברי ממשלה אחרים ואליטות פוליטיות; "מדיניות": מומחים וטכנוקרטים הפועלים בנושא של מבקשי מקלט בחוגי הממשל הבריטי; "פוליטיקה": ממשלות אחרות מאיחוד האירופי ופלחים ניכרים בדעת הקהל של האיחוד האירופי).

מארק סלטר מציע מודל אחר המבחין בין ארבעה סוגי קהל, שאותם הוא מכנה "מסגרות" (Settings): "מסגרת אליטיסטית" (elite); "מסגרת טכנוקרטית" (technocratic); "מסגרת מדעית" (scientific); "מסגרת עממית" (popular), שכל אחת מהן פועלת

al., 1998; Cote, 2016; Leonard & Kaunert, 2011; Salter, 2008), הטענה במאמר זה היא שבכולן חסרה היכולת לזהות מיהם הקהלים הרלוונטיים שיש לשכנעם כדי לבצע ביטחון מוצלח. נוסף על כך, ההמשגות הקיימות אינן מציעות הסבר מדוע דווקא קהלים אלו רלוונטיים לתהליך הביטחון, ואילו אחרים אינם רלוונטיים. כדי לפתח המשגה מקיפה עבור מרכיב הקהל, שתיתן מענה לשאלות אלה, יש להביא בחשבון שני היבטים חשובים. ההיבט הראשון הוא שאלת הלגיטימיות שאותם קהלים – ה"פורמלי" וה"מוראלי" (כפי שגורס בלזק) – מעניקים בפועל לשחקן הביטחון בעצם תמיכתם, ומהם מקורות הלגיטימיות. למשל, האם הלגיטימציה לביטחון נובעת אך ורק מהסכמת המוסדות הרשמיים של המדינה, שקיבלו את מעמדם מכוח חוקי המדינה, או שמא היא נובעת ממקורות אחרים, ללא קשר לחוקי המדינה? בהקשר זה נראה כי בלזק התכוון שהלגיטימיות של הקהל ה"פורמלי" נובעת מחוקי המדינה, וטען כי "כדי לפתוח בפעולה צבאית, מדינות יכולות להסתדר ללא מועצת הביטחון של האו"ם, אך הן זקוקות לתמיכת הרשות המחוקקת שלהן" (Balzacq, 2005, p. 185). עם זאת לא ברור מה מקור הלגיטימיות של הקהל ה"מוראלי", ומהם הקריטריונים לבחירתו. בספרות התאורטית של תאוריית הביטחון אין מענה לשאלה זו.

ההיבט השני שעולה בבואנו לבנות מסגרת להמשגת הקהל הוא ההכרה בכך שלכל מדינה וחברה יש תרבות, נורמות וכללים שונים. כך למשל, בעוד הפרלמנט הוא שנותן את התמיכה הפורמלית למהלכי ביטחון במדינות המערב, למשל להחלטתה של בריטניה להצטרף לארצות הברית במלחמה בעיראק (Roe, 2008), יש מדינות שבהן גם לאלטיה דתית יש את הסמכות והלגיטימיות להכריע בענייני ביטחון. לדוגמה, לאחר הפלישה העיראקית לכווית באוגוסט 1990 הבין פהד מלך ערב הסעודית שצבא עיראק מהווה איום קיומי על ממלכתו, ולכן הוא נזקק להגנת הצבא האמריקאי. אולם כדי להתיר כניסת חיילים זרים לממלכתו היה עליו להתייעץ עם הממסד הדתי במדינה ולהשיג פתווה אסלאמית המאשרת את כניסתם של חצי מיליון חיילים אמריקאים לערב הסעודית (Gold, 2003, pp. 157-158). במובן זה, למסגרת מושגית מקיפה של מרכיב הקהל חייבת להיות יכולת לנתח סוגים שונים של משטרים. יתרה מכך, עליה להכיר בכך שבכל מדינה יש מוסדות אחרים המעניקים לגיטימיות לסדר היום הביטחוני של המדינה. ההמשגה החדשה אכן משחררת את מרכיב הקהל מעניבת החנק של המערכת הדמוקרטית או הווסטפלית, אשר תאוריות קודמות של ביטחוניזציה הואשמו בכריכתה סביב הצוואר (Wilkinson, 2007).

35). על כן יש צורך לפתח המשגה מקיפה של 'קהל', המזהה מיהם הקהלים הרלוונטיים שיש לשכנעם לצורך הביטחון. ונקודה אחרונה, למרות שבלזק מזכיר את ההיבט ההכרחי של העדפת תמיכה "פורמלית" על פני תמיכה מוראלית לשם השגת ביטחון מוצלח, הוא אינו מתייחס במידה מספקת לעניין הלגיטימיות, שאותה מעניק הקהל לשחקן הביטחון כאשר הוא תומך במדיניות הביטחון שלו. בהקשר זה בלזק אינו מציין מהו מקור הלגיטימיות הזו, ואם היא נובעת מחוקי המדינה או ממקור אחר. לעומת זאת, המשגת הקהל של אדם קוט מאפיינת את הקהל כמשתתף פעיל בתהליכי ביטחון (Cote, 2016, pp. 551-552). עם זאת, למרות תרומתה המהותית של מסגרת מושגית זו להבנה התאורטית מיהו ה'קהל', גם בה חסרה יכולת לציין מיהם הקהלים הרלוונטיים שיש לשכנעם כדי לבצע ביטחון מוצלח.

חיסרון נוסף שראוי לציין נובע הן מהמודל של מארק סלטר והן מהמודל של שרה לאונרד וכריסטיאן קאונרט, שבהם קיימת אפשרות תאורטית לקיומם של מספר סוגי קהל, אשר שחקן הביטחון יידרש לשכנעם בתהליך הביטחון. סלטר מניח שכל סוג של קהל פועל על פי לוגיקה שונה של שכנוע וטוען שהסף לביטחון משתנה בהתאם למסגרת (setting). בעיקרון, המסגרת המושגית שלו למרכיב הקהל מציגה דרכים מעשיות שונות לפנייה לכל סוג קהל. יתרה מכך, בעוד ש"יש ארבע מסגרות מרכזיות למהלכי הביטחוניזציה הללו, אין זה אומר שבהקשרים אחרים מסגרות נוספות אינן אפשריות, אלא שארבע המסגרות הן המספר הנמוך ביותר של קטגוריות המאפשרות בידול משמעותי" (Salter, 2008, p. 330). לאור זאת טוען סלטר כי יכולים להיות סוגים רבים של קהל. טיעון דומה מופיע בהמשגה של לאונרד וקאונרט, המציעים גם הם כמה סוגים של קהל ("בעיה", "מדיניות" ו"פוליטיקה"), שכל אחד מהם מתאפיין במשתתפים ספציפיים (Leonard & Kaunert, 2011). ואולם מאמר זה גורס שריבוי סוגי קהל יכול להיות בור ללא תחתית. זאת משום שבאופן תאורטי יכולים להיות סוגים רבים מאוד של קהל, אולם במציאות שחקן הביטחון אינו יכול להתמודד עם קהלים רבים, ולכן עליו להתמקד רק באלה שחיוני לשכנעם לצורך הביטחון. יתרה מכך, המודלים שהציעו סלטר וכן לאונרד וקאונרט אינם מסבירים מדוע התמיכה של קהל מסוים חיונית להתרחשות ביטחון, בשעה שתמיכת קהלים אחרים אינה חיונית לשם כך.

לקראת המשגת קהל חדשה: שתי הנחות יסוד

בהמשך לניתוח הביקורתי של המסגרות המרכזיות להמשגת הקהל (Balzacq, 2005, 2011a; Buzan et al.)

הבינלאומי יש תפקיד מרכזי בכל הנוגע לסוג זה של קהל. לכן יש לשקול אם המדינה הרלוונטית מחזיקה בעמדה מוניסטית, שלפיה מערכות המשפט הפנימיות והבינלאומיות פועלות בהרמוניה כמערכת אחת, או בעמדה דואליסטית, שלפיה רק החוק הלאומי תקף כחוק המדינה.

הלגיטימיות לביטחון נובעת משני מקורות, אשר כל אחד מהם משפיע על שני קהלים שונים בתהליך הביטחון: הראשון – חוקי המדינה; השני – התפיסה הפוליטית של שחקן הביטחון או של הקהל.

הדוגמה של הסכמי אוסלו ממחישה היטב את תפקיד הקהל החוקי. במונחים של תאוריית הביטחון, ראש ממשלת ישראל יצחק רבין (שחקן הביטחון) תפס את אופציית המדינה הדו-לאומית כאיום קיומי על מדינת ישראל (האובייקט), וטען כי כדי למגר איום זה על ישראל להיפרד מהפלסטינים. לכן הסכמי אוסלו (צעדים חריגים) היו המצע של רבין ליצירת אוטונומיה לעם הפלסטיני בשטחי הגדה המערבית ורצועת עזה, שבפועל נועדה ליצור הפרדה מלאה בין ישראל לפלסטינים (ורטמן, 2021). אולם כדי לבצע ביטחון מוצלח לתרחיש המדינה הדו-לאומית היה על רבין לקבל את תמיכת ממשלת ישראל, שהייתה לה הסמכות החוקית לאשר נסיגה ישראלית מהשטחים. ללא תמיכת הממשלה הסכמי אוסלו לא היו מקבלים תוקף חוקי, ולמדינת ישראל לא הייתה יכולת לבצע ולממש בפועל אף הסכם.¹ מכאן שבמונחים של תאוריית הביטחון הממשלה מילאה את תפקיד הקהל החוקי, שכן הלגיטימיות שלה נבעה מחוקי מדינת ישראל. המונח 'קהל חוקי' עשוי אולי להתפרש כאנשים העוסקים בענייני חוק כגון ייעוץ משפטי, אולם הכוונה במאמר זה היא שיש לפרשו כמתאר את אותם אנשים או גופים שהסכמתם נחוצה מבחינה חוקית לביצוע ביטחון. על כן מאמר זה מגדיר את הקהל החוקי כישות שלפי כללי המדינה יש לה סמכות חוקית לבצע את הביטחון הרלוונטי. ללא תמיכת הקהל הזה אין לשחקן הביטחון יכולת ולגיטימיות חוקית לבצע את אותו מעשה ביטחון.

קהל פוליטי

חוקי המדינה מאפשרים לגופים מסוימים לאשר את מעשה הביטחון, אולם יש מקרים שבהם שחקן הביטחון מקבל תמיכה גם מישויות אחרות. עם זאת לא ברור מהו מקור הלגיטימיות של אותן ישויות אחרות, בהנחה שגם אישורן נחוץ לביצוע הביטחון. לכאורה נראה שחשוב

לאחר בחינת שני ההיבטים הללו, השלב הבא יהיה הרחבת המודל של תיירי בלזק, הטוען שיש שני סוגים של תמיכה, "פורמלית" ו"מוראלית" (Balzacq, 2005), והמודל של אדם קוט, שטוען כי הקהל הוא מרכיב אקטיבי בתהליך הביטחון (Cote, 2016). כדי להרחיב את המודל של בלזק, הטענה במאמר זה היא שהלגיטימיות של כל סוג של קהל נובעת משני מקורות: חוקי המדינה ותפיסה פוליטית.

הקהל ומקורות הלגיטימיות שלו

כפי שהציעה המסגרת המכוננת של אסכולת קופנהגן, כדי לבצע ביטחון מוצלח שחקן הביטחון צריך לקבל את תמיכת הקהל המרבית. הקהל התומך יעניק לשחקן הביטחון את הלגיטימיות לבצע את מדיניות הביטחון שלו (Buzan et al., 1998). במובן זה, תמיכה בביטחון פירושה שהקהל מסכים (או אינו מתנגד) לטענתו של השחקן הביטחון כי נושא מסוים מהווה איום קיומי על האובייקט. זאת ועוד, הקהל גם מסכים (או אינו דוחה) את האמצעים החריגים למיגור האיום שמציע שחקן הביטחון. במונחים של פול רו על שני השלבים בתהליך הביטחון, הקהל נותן את תמיכתו הן ל"שלב הזיהוי" (stage of identification) והן ל"שלב ההתגייסות" (stage of mobilization) (Roe, 2008). למעשה, כפי שטוענת רוני אולסקר, הלגיטימיות הזו לביטחון היא למעשה מקור כוח פוליטי המעניק את היכולת לפעולה פוליטית, ובלעדיה הביטחון אינו מקבל תוקף (Olesker, 2018). הטענה במאמר זה היא הלגיטימיות לביטחון נובעת משני מקורות, אשר כל אחד מהם משפיע על שני קהלים שונים בתהליך הביטחון: הראשון – חוקי המדינה, המשפיעים על זהות הקהל החוקי; השני – התפיסה הפוליטית של שחקן הביטחון או של הקהל, אשר משפיעה על זהות הקהל הפוליטי. תיירי בלזק אומנם משתמש בשמות תואר שונים עבור שני סוגי הקהל (פורמלי ומוראלי) (Balzacq, 2005), אולם המסגרת המושגית החדשה מציעה את המונחים 'קהל חוקי' ו'קהל פוליטי', מתוך הנחה שהם משקפים בצורה טובה יותר את מקור הלגיטימיות של כל קהל.

קהל חוקי (Legal Audience)

הלגיטימיות שקהל חוקי נותן לביטחון נובעת מהחוק בכל מדינה. החוק הוא זה שבעצם מיידע את שחקן הביטחון מאיזו ישות עליו לקבל את התמיכה למדיניות הביטחון שלו. לכל מדינה יש חוקים משלה, המגדירים בבירור לאיזה גוף יש סמכות להורות על כל סוג פעולה. לפיכך, בהתבסס על חוקי המדינה, שחקן הביטחון יודע ממי עליו לקבל תמיכה למעשה הביטחון שלו. גם למשפט

כהן מצוין שמנהיגים מסוימים "הובילו את מדינותיהם לכיוונים שונים מאוד מאלה שמנהיגים אחרים עשויים היו להוביל אליהם" (Cohen, 2018, p. 205).

מאמר זה גורס כי בהתחשב בכך שלכל שחקן ביטחון יש אישיות משלו, ניסיון אישי קודם ואידיאולוגיה, ומכאן שגם תפיסה פוליטית משלו, הוא תופס את תמיכתה של ישות אחרת, מעבר לקהל החוקי, כלגיטימיות החיונית לביטחון. לכן, למרות שמבחינה טכנית תמיכת הקהל החוקי מספיקה לשחקן הביטחון כדי לממש את מדיניות הביטחון שלו, הוא ישאף לא פעם להשיג תמיכה ולגיטימיות מצד ישות שלתפיסתו היא חיונית לביטחון. מדיניות הממשל האמריקאי לפני מלחמת המפרץ ב-1991 ממחישה טיעון זה. על מנת לסיים את הכיבוש העיראקי של כווית באמצעים צבאיים ביקש הנשיא בוש האב לקבל את תמיכת האו"ם ובעיקר את תמיכת ברית המועצות, ולתפיסתו שתי הישויות היו חיוניות. האמין שתמיכה בינלאומית תעניק לגיטימיות למתקפה המתוכננת נגד משטרו של סדאם חוסיין (Ross, 2007, p. 87). למרות שנשיא ארצות הברית יכול היה לתקוף את עיראק ללא כל אישור מהקהילה הבינלאומית, הוא תפס את תמיכתה כחיונית למבצע צבאי. לכן, כדי לממש בהצלחה את מהלך הביטחון היה על בוש האב לשכנע קהל זה. אולם ייתכן ששחקן ביטחון אחר במקומו (נשיא אמריקאי אחר) עשוי היה לחשוב אחרת, ואולי לנקוט צעד חריג (מבצע צבאי בעיראק) גם ללא תמיכת הקהילה הבינלאומית.

דוגמה נוספת היא השמדת הכור הגרעיני הסורי על ידי ישראל בשנת 2007. בפועל, מדינת ישראל יכלה להשמיד את הכור בסוריה ללא אישור ממשלת ארצות הברית, כפי שעשתה ב-1981, כשראש ממשלת ישראל מנחם בגין הורה על השמדת הכור הגרעיני העיראקי מבלי לידע את ממשל רייגן מראש (נקדימון, 2007; Reagan, 1990). עם זאת נראה שאי-ההתנגדות של נשיא ארצות הברית ג'ורג' בוש השפיעה על החלטתו של ראש הממשלה אהוד אולמרט לתקוף את הכור הסורי בדיר א-זור ב-2007 (אולמרט, 2018; Abrams, 2013; Katz, 2019; Wertman, 2022). בשני המקרים מדובר היה בכורים גרעיניים שנתפסו כאיום קיומי על מדינת ישראל, ולכן החליטה ההנהגה הישראלית להשמידם. עם זאת, בעוד ששחקן הביטחון הראשון (בגין) לא ראה בממשלת ארצות הברית קהל פוליטי, שחקן הביטחון השני (אולמרט) ייחס משמעות רבה לתמיכתה של וושינגטון (או לפחות לאי-התנגדותה), וסבר כי היא חיונית לביצוע אותו מעשה ביטחון.

אך לא רק שחקן הביטחון מחליט מיהו הקהל הרלוונטי שצריך לשכנעו כדי שמעשה הביטחון יצלח. למעשה,

מאוד לזכות בתמיכת הציבור הרחב, בייחוד במשטר דמוקרטי, אם כי לא בהכרח. ואולם יש מקרים, בפרט בתחום הצבאי, שבהם שחקן הביטחון אינו מבקש לקבל אישור ציבורי לפני יישום מדיניות ביטחון – בעיקר משום שחלק מההחלטות בנושאי ביטחון הן חשאיות ואינן ידועות לציבור הרחב בזמן אמת, בשל חשש לסיכון המבצע. לכן השאלה היא מה מעניק לגיטימיות לסוגי קהל אחרים, שאינם חיוני ליישום מדיניות ביטחון על פי חוקי המדינה.

כדי למצוא מענה לשאלה זו יש לבחון רכיבים מתחום הפסיכולוגיה הפוליטית. לפי רוז מקדרמוט, "ייצוגים מדויקים של העולם סביבנו מדגימים את הקשר בין פוליטיקה לפסיכולוגיה בדרכים מעמיקות ורבות מספור" (McDermott, 2004, p. 1). מקדרמוט סבורה שהשילוב של פוליטיקה ופסיכולוגיה "יכול לספק רובד נוסף בנושאים הכלולים חקר מנהיגות פוליטית, החלטות ודעות פוליטיות וקבלת החלטות" (עמ' 2). ברוח זו, מאמר זה מכיר בכך שלתופעה של תפיסה ותפיסה מוטעית (perception & misperception) יש תפקיד מרכזי בהבנת הפוליטיקה העולמית, שכן קשה להסביר פוליטיקה בינלאומית מבלי להבין מהי התפיסה הפוליטית של הסביבה בעיני מקבלי ההחלטות (Jervis, 2017, p. xviii). על כן לרכיב זה יש גם תפקיד חשוב בזיהוי סוגים נוספים של קהל בתהליך הביטחון.

לפי הספרות הפסיכולוגית, תפיסה (perception) היא תהליך של קליטה באמצעות החושים ושל זיהוי ופרשנות של הקלט המעובד. פסיכולוגים נוהגים לחשוב על תפיסה כעל מודעות מאוחדת אחת שנוצרת מעיבוד חושי בעקבות גירוי, ולכן היא מהווה בסיס להבנה, ללמידה ולהכרה של המוטיבציה לפעולה (Stein, 2013, p. 365). לעיתים קרובות ההחלטות שלנו מתעצבות בדרכים בסיסיות, הן על פי תפיסת המצב שלפנינו והן מן ההבנה שלנו באשר לקשר בין סוג הפעולה לתוצאה (Herrmann, 2013, p. 356). יתרה מכך, בהתחשב בכך שאנשים שונים זה מזה באמונותיהם ובתפיסותיהם לגבי העולם בכלל ולגבי שחקנים אחרים בפרט, התפיסה וההתנהגות שלהם באותו מצב יהיו שונות (Jervis, 2017, p. 29), למשל בשאלה אם נושא מסוים מהווה איום או לא. כך גם לגבי ההבנה הפוליטית של האדם, שכן כל שחקן על פני הקשת הפוליטית מחזיק בהשקפה ובתפיסה פוליטית משלו (Jervis, 2017, p. 107). למנהיגים יש השפעה סיבתית על התוצאות ומכך משתמע גם ההפך – אדם אחר בעל תכונות אחרות באותה עמדת מנהיגות עשוי להביא לתוצאות אחרות (Levi, 2013, pp. 302-303). אליוט כהן, הטוען כי "מי שאחראי הוא מי שמשפיע", מסיק כי אין ספק שזהות המנהיג חשובה. במובן זה

בתהליך הביטחון שקדם למלחמת ששת הימים, ממשלת ישראל מילאה למעשה תפקיד כפול. מצד אחד, ממשלתו של לוי אשכול מילאה תפקיד של קהל חוקי בתהליך הביטחון הראשון, שבו צה"ל היה שחקן הביטחון. מנגד, הממשלה מילאה את תפקיד שחקן הביטחון כאשר ביקשה להשיג את תמיכת הממשל האמריקאי, שמילא בתורו את תפקיד הקהל הפוליטי. ניתן לכנות תופעה זו 'דואליות של תפקיד' (positional duality) בתהליך הביטחון. במצב כזה אותה דמות או ישות יכולה למלא שני תפקידים שונים בשני ממדים נפרדים אך מקבילים של ביטחון. אם כך, דואליות של תפקיד מדגישה את פוטנציאל המורכבות של תהליך הביטחון במספר מקרים. היא משמשת קרקע פורייה למחקר עתידי, שיתעמק בתהליך ההבניה החברתית של איומים ויבחן כיצד פועלים השחקנים לשם ביצוע ביטחון.

מקרה מבחן: הביטחון של אוסטרו־הונגריה בעניין סרביה לפני מלחמת העולם הראשונה

המקרה הבא, למרות שאינו עכשווי, הוא המחשה אמפירית לביטחון של אוסטרו־הונגריה בעניין סרביה, אשר הוביל לפרוץ מלחמת העולם הראשונה, והוא גם מדגים את ההמשגה החדשה של 'קהל' (Kauert & Wertman, 2022).

האימפריה האוסטרו־הונגרית עם חמישים מיליון אזרחיה מאחד־עשר לאומים שונים שלטה בשטח שהוא כיום אוסטריה, הונגריה, צ'כיה, קרואטיה, בוסניה־הרצגובינה, צפון־מזרח איטליה וחלק מפולין (Hastings, 2013, p. 52). בעיני הממלכה הכפולה, ששאפה להגן על מעמדה כמעצמה גדולה באירופה, סרביה נתפסה כאיום קיומי. ההנהגה האוסטרו־הונגרית חששה שמדינה סלאבית חזקה באזור הבלקן תטפח שאיפות לאומיות בקרב האזרחים הסלאבים ותביא בסופו של דבר להתפוררות הממלכה הכפולה. הנהגת האימפריה הניחה אפוא שהשמדת סרביה וסיפוחה הם אמצעי הולם למיגור איום זה (MacMillan, 2013, p. 24-25; McMeekin, 2013, p. 443). עם זאת, האימפריה הרוסית – "האחות הגדולה" של סרביה – הציבה אתגר גדול לאוסטרו־הונגריה, שכן שטחה העצום וכוח האדם הבלתי מוגבל של צבאה הפכו אותה ליריבה שהצבא האוסטרו־הונגרי לא יכול היה להביס. לאור זאת נכרתה ברית הדדית בין אוסטרו־הונגריה לגרמניה, כדי לוודא שבמקרה של מתקפה רוסית תוכל אוסטרו־הונגריה להסתמך על סיועה של גרמניה (Kronenbitter, 2009, p. 36; McMeekin, 2013, p. 40).

לקהל עצמו יש אותה יכולת: הקהל הוא מרכיב אקטיבי שמשתתף בתהליך ומשפיע על הבניית הביטחון (Cote, 2016). יתרה מכך, כמו שחקן הביטחון, גם לקהל יש תפיסה פוליטית משלו. מכאן שלקהל יש גם את היכולת להחליט איזו ישות אמורה לתת את הלגיטימציה לביטחון. זאת ועוד, מכיוון שהקהל הוא גורם המקבל או דוחה את הביטחון, הוא יכול להתנות את תמיכתו במעשה הביטחון בתמיכתה של ישות אחרת.

תהליך קבלת ההחלטות של ממשלת ישראל לפני מלחמת ששת הימים ממחיש טיעון זה. באמצע מאי 1967 הורה נשיא מצרים גמאל עבד אל-נאצר לצבאו לעבור לצד המזרחי של תעלת סואץ ולהטיל על מצרי טיראן מצור כדי למנוע מעבר של ספינות ישראליות, תוך הכרזה פומבית כי מטרתו היא השמדת ישראל. בעקבות זאת התפיסה של צה"ל הייתה כי הצבא המצרי מהווה איום קיומי על מדינת ישראל (אובייקט). על מנת למגר איום ביטחוני זה הציע צה"ל לממשלת ישראל, שהייתה הישות החוקית המוסמכת לאשר לצה"ל לצאת למלחמה, לפתוח במתקפת מנע נגד מצרים (צעדים חריגים). ממשלת ישראל הסכימה עם טענת צה"ל שריכוז הכוחות המצריים אכן מהווה איום קיומי על מדינת ישראל. ואולם הממשלה הצהירה כי ללא תמיכת הממשל האמריקאי לא ניתן יהיה לפתוח במלחמה נגד מצרים. במילים אחרות, עמדת ישראל הייתה שכל פעולה צבאית מהותית חייבת להיות מתואמת מראש עם וושינגטון. כך החליטה ההנהגה הישראלית לראשונה בתולדותיה שעליה לתאם את עמדותיה עם ארצות הברית, גם אם מדובר בהחלטה הקשורה לביטחונה ולקיומה של ישראל (גולן, 2017; גלוסקא, 2016; רבין, 1979; Oren, 2002; Bregman, 2016). מיהו הקהל בהקשר זה? על מנת לבצע מעשה ביטחון מול הצבא המצרי, החוק הישראלי מחייב לקבל את תמיכת ממשלת ישראל. לפיכך ממשלת ישראל מילאה את תפקיד הקהל החוקי, אך היא התנתה את תמיכתה במעשה הביטחון בדרישה שכל מכת מנע נגד מצרים תזכה לאישור הממשל האמריקאי. מכיוון שלתפיסת הקהל החוקי (ממשלת ישראל) אישור אמריקאי היה חיוני לביטחון, הממשל האמריקאי מילא כאן את תפקיד הקהל הפוליטי. לאור דברים אלה, הקהל הפוליטי מוגדר במאמר זה כישות שתמיכתה (או אי־התנגדותה) במעשה הביטחון אינה נדרשת על פי חוקי המדינה, אך היא נתפסת בעיני שחקן הביטחון או בעיני הקהל כתנאי חיוני לביצוע מוצלח של מעשה הביטחון. ללא התמיכה (או אי־התנגדות) של הקהל הפוליטי, שחקן הביטחון או הקהל יחוו שאין לגיטימיות מספקת למעשה הביטחון.

לאוסטרו־הונגריה היו גם אילוצים פוליטיים פנימיים משלה. בשנת 1867 הונהגה ה"פֶּשרה" (ausgleich) כבסיס החוקתי למבנה הפוליטי של הממלכה הכפולה. אוסטרו־הונגריה הייתה מורכבת למעשה משתי מדינות נפרדות, שלכל אחת מהן היה פרלמנט וממשלה משלה. כל ממשלה הייתה אחראית על רוב ההיבטים של מדיניות הפנים ועל הרבה מאוד עניינים כלכליים. הדיפלומטיה של אוסטרו־הונגריה נוהלה על ידי שר חוץ שעמד בראש 'מועצת השרים המשותפת' – הגוף הבכיר ביותר של מקבלי ההחלטות באימפריה. עם זאת, לאף אחד משני הפרלמנטים לא הייתה סמכות בתחום מדיניות חוץ. תחום זה והפיקוד על כוחות הצבא היו בסמכותו הבלעדית של הקיסר, שקיבל ייעוץ משרי מועצת השרים המשותפת ומראשי הממשלות. זאת ועוד, מדיניות החוץ האוסטרו־הונגרית נקבעה על ידי הקיסר, ובסמכותו היה למנות את ראשי הממשלה ולהטיל וטו על חקיקה, ובפרט להכריז על מלחמה (Clark, 2013, pp. 65-66; Kronenbitter, 2009, p. 29; 99-100). במונחים של תאוריית הביטחון, מכיוון שלקיסר פרנץ יוזף הייתה הסמכות החוקית לאשר כל פעולה צבאית על פי חוקת האימפריה, הוא מילא את תפקיד הקהל החוקי.

בפועל, ההתנקשות ביורש העצר האוסטרי פרנץ פרדיננד ב־28 ביוני 1914 הייתה אמתלה למהלך ביטחון מוצלח בעניין הבעיה הסרבית וליציאה למלחמה נגד סרביה (Hastings, 2013, p. 27). ימים ספורים לאחר הרצח הושגה הסכמה בקרב מקבלי ההחלטות המרכזיים באוסטריה, ובראשם שר החוץ ברכטולד והרמטכ"ל קונרד, שרק פעולה צבאית תפתור את בעיית היחסים של האימפריה עם סרביה (Clark, 2013, pp. 391-392; Kershaw, 2015, p. 48; MacMillan, 2013, p. 505; 30-31; McMeekin, 2013, pp. 30-31). קונרד סבר שללא ניצחון על סרביה, האימפריה ההבסבורגית תהיה לטרף מצד שכנותיה החמדניות ובני הלאומים השונים שבה, המסוכסכים ביניהם. הבסת צבא סרביה הייתה לכן הדרך היחידה לספק לממלכה ביטחון בבלקן (Kronenbitter, 2009, p. 45). במונחים של תאוריית הביטחון, ברכטולד וקונרד מילאו תפקיד של שחקני ביטחון כשטענו כי סרביה מהווה איום קיומי על האימפריה האוסטרו־הונגרית.

ברכטולד נפגש עם הקיסר וביקש את תמיכתו במלחמה נגד סרביה. במהלך פגישתם אמר שר החוץ לשליטו שאם אוסטריה תבליג על פעולת תוקפנות טרור זו ותימנע מענישה, שכנותיה בדרום ובמזרח יפרשו זאת כחולשה של האימפריה. ברכטולד הוסיף והרגיע את הקיסר שהוא יפעל רק לאחר שיהיה לו מידע מהימן שיאשר את המעורבות הסרבית בפשע. הקיסר יוזף צידד בהמתנה, אבל לא לצורך חקירה אלא משיקולים

של צורך באחדות אימפריאלית. לכן הוא עמד על כך שתמיכתו של ראש ממשלת הונגריה אישטוואן טיסה נחוצה לכל מדיניות הנוגעת לסרביה (Clark, 2013, p. 35; 399-400; McMeekin, 2013, pp. 399-400). במונחים של תאוריית הביטחון, למרות שהקיסר יכול היה לפתוח בפעולה צבאית נגד סרביה ללא תמיכתו של טיסה, שמילא תפקיד של קהל חוקי, לפי תפיסתו תמיכת ראש ממשלת הונגריה הייתה חיונית למעשה הביטחון. ראש ממשלת הונגריה מילא לפיכך את תפקיד הקהל הפוליטי. נוסף על תמיכת ראש ממשלת הונגריה, הקיסר יוזף רצה להבטיח את תמיכתה הצבאית של גרמניה במקרה שרוסיה תתערב כדי להגן על סרביה. לכן, באותה פגישה עם קונרד התנה הקיסר את תמיכתו בפתיחת מלחמה נגד סרביה בקבלת תמיכתה של גרמניה (MacMillan, 2013, p. 106; 507; McMeekin, 2013, p. 106). למעשה התמיכה של גרמניה נתפסה כחיונית גם בעיני ברכטולד וקונרד (שחקני הביטחון) וגם על ידי טיסה, ראש ממשלת הונגריה (הקהל הפוליטי) (Clark, 2013, pp. 401-402; 41; McMeekin, 2013, p. 41). תמיכת גרמניה שכונתה "צ'ק פתוח" התקבלה ב־6 ביולי 1914, כאשר ראש ממשלת גרמניה פון בתמן־הולווג, בגיבוי קיסר גרמניה וילהלם השני, העניק באופן רשמי את התחייבותה של גרמניה לאוסטרו־הונגריה (McMeekin, 2013, pp. 104-105). במונחים של תאוריית הביטחון, למרות שאוסטרו־הונגריה יכלה לצאת למלחמה נגד סרביה ללא אישור גרמניה, אישור כזה נתפס כחיוני לביצוע כל מעשה ביטחון, הן על ידי שחקני הביטחון והן על ידי הקהל. לפיכך הנהגת גרמניה מילאה את תפקיד הקהל הפוליטי.

יום לאחר שגרמניה העניקה את הצ'ק הפתוח שלה לאוסטרו־הונגריה, התכנסה מועצת השרים המשותפת. במהלך הפגישה חזר ברכטולד על טיעונו כי סרביה מהווה איום קיומי על הממלכה הכפולה. שר החוץ ציין כי למרות הסיכון, הפגנת חולשה במשבר זה תהיה בגדר אסון, ורק פתרון מהיר מול סרביה יוכל לעצור את התפוררות הממלכה הכפולה (McMeekin, 2013, p. 109). למרות שרוב האליטה הפוליטית־צבאית הבכירה תמכה במלחמה נגד סרביה, לא הושג קונצנזוס לתקיפה צבאית בקרב מועצת השרים המשותפת, שכן ראש ממשלת הונגריה התנגד למלחמה. הוא חשש שרוסיה עלולה להיכנס למלחמה כדי להגן על סרביה, ולכן רצה להיות בטוח בתמיכתה של גרמניה (MacMillan, 2013, p. 41; 506; McMeekin, 2013, p. 41). אולם לאחר ששמע הן על התמיכה של גרמניה והן על תוצאות החקירה (שהוכיחו כי הייתה מעורבות סרבית ברצח), הסכים ראש ממשלת הונגריה לפעולה צבאית נגד סרביה. אף על פי כן הוא התנה את תמיכתו בהפעלת אסטרטגיה דיפלומטית

המסגרת החדשה מסייעת לחוקרים בתחום היחסים הבינלאומיים לחקור ולהבין את מכלול השיקולים והאילוצים הפוליטיים של השחקן הרלוונטי בתהליכי ביטחון.

מן התאוריות העכשוויות המובילות בתחום היחסים הבינלאומיים. שילוב כזה יסייע לזהות מיהו הקהל שאותו צריך לשכנע כדי לבצע ביטחון מוצלח. אין ספק שהמסגרת הרעיונית המוצעת במאמר זה אינה שלמה, אולם ההמשגה המוצעת מרחיבה את ההבנה התאורטית בדבר מרכיב הקהל בתהליך הביטחון ומציעה קרקע פורייה למחקר עתידי, שיעמיק את ההבנה באשר לתהליכי הבניה חברתית לגבי איומים.

ד"ר אורי ורטמן הוא חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי INSS ועמית מחקר באוניברסיטת דרום ויילס, בריטניה. כותרת עבודת הדוקטור שלו היא "ביטחון וביטחוניזציה בישראל". מאמריו בנושאי ביטחון לאומי, הסכסוך הישראלי-פלסטיני, לחימה בטרור ופוליטיקה ישראלית פורסמו בספרות אקדמית ובתקשורת בישראל ובעולם. oriw@inss.org.il

פרופ' כריסטיאן קאונרט הוא פרופסור לביטחון בינלאומי באוניברסיטת דבלין סיטי, באירלנד. הוא גם מרצה על משטרה וביטחון וכן מנהל את המרכז הבינלאומי למשטרה וביטחון באוניברסיטת דרום ויילס. הוא גם עומד בראש מרכז המצוינות ע"ש ד"אן מונה למלחמה בטרור של האיחוד האירופי (www.eucter.net). christian.kaunert@dcu.ie

מקורות

אולמרט, א' (2018). **בגוף ראשון**. ידיעות ספרים.
גולן, ש' (2017). **מלחמה בשלוש חזיתות – קבלת החלטות בפיקוד העליון במלחמת ששת הימים**. משרד הביטחון, ההוצאה לאור.
גלוסקא, ע' (2016). **אשכול, תן פקודה! – צה"ל וממשלת ישראל בדרך למלחמת ששת הימים, 1963-1967**. משרד הביטחון, ההוצאה לאור.

ורטמן, א' (2021). המאבק נגד איום המדינה הדו-לאומית: הסכמי אוסלו 1993-1995 בראי תאוריית הביטחון (ביטחוניזציה). **עדכן אסטרטגי**, 24 (4), 18-30. המכון למחקרי ביטחון לאומי. <https://bit.ly/3EftX9Q>

מיכאל, ק' (2020). מעורבות צה"ל במשבר הקורונה: עיון בסוגיית הפיקוח האזרחי. בתוך מ' אלרן, ע' כהן, כ' פדן וע' שפרן גיטלמן (עורכים). **יחסי חברה-צבא בישראל בצל הקורונה: תובנות מהגל הראשון** (עמ' 42-81). המכון הישראלי לדמוקרטיה והמכון למחקרי ביטחון לאומי.

נקדימון, ש' (2007). **תמוז בלהבות – הפצצת הכור העיראקי, סיפור המבצע**. משכל.

רבין, י' (1979). **פנקס שירות**. מעריב.

Abrams, E. (2013). *Tested by Zion: The Bush administration and the Israeli-Palestinian conflict*. Cambridge University Press.

זהירה קודם למלחמה, שבמסגרתה הממלכה תציב אולטימטום לבלגרד לפני פתיחה במתקפה (McMeekin, 2013, p. 110). לאחר שברכטולד מילא את כל התנאים המוקדמים של טיסה, שוכנע האחרון לתמוך במתקפה נגד סרביה, ושר החוץ לא התמודד עוד עם שום התנגדות רצינית למדיניות של פתיחה במלחמה נגד סרביה (MacMillan, 2013, pp. 514-515; McMeekin, 2013, p. 122). ב-23 ביולי שיגרה אוסטר-הונגריה אולטימטום של 48 שעות לסרביה, אשר ההנהגה הסרבית לא יכלה לקבלו. לאחר שממשלת סרביה דחתה את האולטימטום נתן הקיסר פרנץ יוזף את אישורו הרשמי למלחמה, וב-28 ביולי הכריזה אוסטר-הונגריה מלחמה נגד סרביה (MacMillan, 2013, pp. 519-520). למחרת פתחה אוסטר-הונגריה בהפצצה על בלגרד (עמ' 542).

לסיכום, המשגת מרכיב הקהל כפי שהובאה כאן הדגימה היטב מיהם השחקנים שמילאו את תפקיד הקהל במקרה זה, ומדוע דווקא הם. כדי לבצע ביטחון מוצלח ולפתוח בפעולה צבאית נגד סרביה, היה על שחקני הביטחון (שר החוץ ברכטולד והרמטכ"ל קונרד) לשכנע שלושה קהלים שונים: הקיסר פרנץ יוזף (קהל חוקי); ראש ממשלת הונגריה טיסה (קהל פוליטי); והנהגת גרמניה (קהל פוליטי).

סיכום

במאמר זה הוצגה מסגרת מושגית חדשה לגבי מרכיב הקהל בתאוריית הביטחון (ביטחוניזציה), מתוך מטרה לשפר את ההבנה התאורטית של המושג קהל בתהליך הביטחון. למסגרת זו שלושה יתרונות עיקריים: ראשית, היא יכולה לסייע לחוקרים בזיהוי הקהלים שיש לשכנעם לשם ביצוע ביטחון. אומנם המסגרת המושגית המוצעת במאמר אינה יכולה להתאים את עצמה לכל מקרה בוחן של ביטחון, אולם היא יכולה לשפר את ההבנה התאורטית באשר למרכיב הקהל בתהליך הביטחון.

שנית, המסגרת החדשה מאלצת אותנו לחקור בתהליכי הביטחון הן את ההיבט החוקי של ה'קהל', שקשור בעיקר לחוקי המדינה הרלוונטיים, והן את ההיבט הפוליטי של ה'קהל', המבוסס בעיקר על התפיסה הפוליטית של השחקן או הקהל המשתתפים בביטחון. לאור זאת המסגרת החדשה מסייעת לחוקרים בתחום היחסים הבינלאומיים לחקור ולהבין את מכלול השיקולים והאילוצים הפוליטיים של השחקן הרלוונטי בתהליכי ביטחון.

שלישית, המסגרת מציעה אינטגרציה חדשה בין רכיבים מתחום הפסיכולוגיה הפוליטית, ובפרט תפיסה ותפיסה מוטעית, לבין תאוריית הביטחון, שהיא אחת

- Baker-Beall, C. (2019). The threat of the "returning foreign fighter": The securitization of EU migration and border control policy. *Security Dialogue*, 50(5), 437-453. DOI: [10.1177/0967010619857048](https://doi.org/10.1177/0967010619857048)
- Balzacq, T. (2005). The three faces of securitization: Political agency, audience and context. *European Journal of International Relations*, 11(2), 171-201. DOI: [10.1177/1354066105052960](https://doi.org/10.1177/1354066105052960)
- Balzacq, T. (2011). Enquiries into methods: A new framework for analysis. in T. Balzacq (Ed.), *Securitization theory: How security problems emerge and dissolve* (pp. 31-53). Routledge.
- Balzacq, T., Leonard, S., & Ruzicka, J. (2016). Securitization revisited: Theory and cases. *International Relations*, 30(4), 494-531. DOI: [10.1177/0047117815596590](https://doi.org/10.1177/0047117815596590)
- Bigo, D. (2002). Security and immigration: Toward a critique of the governmentality of unease. *Alternatives*, 27, 63-92. DOI: [10.1177/030437540202705105](https://doi.org/10.1177/030437540202705105)
- Bregman, A. (2016). *Israel's wars: A history since 1947*. Routledge.
- Buzan, B., Waever, O., & de Wilde, J. (1998). *Security: A new framework for analysis*. Boulder.
- Clark, C. (2013). *The sleepwalkers: How Europe went to war in 1914*. Harper Collins.
- Cohen, E. A. (2018). *The big stick: The limits of soft power and the necessity of military force*. Basic Books.
- Cote, A. (2016). Agents without agency: Assessing the role of the audience in securitization theory. *Security Dialogue*, 47(6), 541-558. <https://doi.org/10.1177/0967010616672150>
- Elbe, S. (2006). Should HIV/AIDS be securitized? The ethical dilemmas of linking HIV/AIDS and security. *International Studies Quarterly*, 50(1), 119-144. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2006.00395.x>
- Floyd, R. (2011). Can securitization theory be used in normative analysis? Toward a just securitization theory. *Security Dialogue*, 42(4-5), 427-439. DOI: [10.1177/0967010611418712](https://doi.org/10.1177/0967010611418712)
- Floyd, R. (2016). Extraordinary or ordinary emergency measures: What, and who, defines the "success" of securitization? *Cambridge Review of International Affairs*, 29(2), 677-694. <https://doi.org/10.1080/09557571.2015.1077651>
- Gold, D. (2003). *Hatred's kingdom: How Saudi Arabia supports the new global terrorism*. Regnery.
- Hanrieder, T., & Kreuder-Sonnen, C. (2014). WHO decides on the exception? Securitization and emergency governance in global health. *Security Dialogue*, 45(4), 331-348. <https://doi.org/10.1177/0967010614535833>
- Hastings, M. (2013). *Catastrophe 1914: Europe goes to war*. William Collins.
- Herrmann, R. K. (2013). Perception and image theory in international relations. In L. Huddy, D. O. Sears, & J. S. Levi (Eds.), *The Oxford handbook of political psychology* (pp. 334-363). Oxford University Press.
- Jervis, R. (2017). *Perception and misperception in international politics*. Princeton University Press.
- Kamradt-Scott, A., & McInnes, C. (2012). The securitisation of pandemic influenza: Framing, security and public policy. *Global Public Health*, 7(2), 95-110. DOI: [10.1080/17441692.2012.725752](https://doi.org/10.1080/17441692.2012.725752)
- Katz, Y. (2019). *Shadow strike: Inside Israel's secret mission to eliminate Syrian nuclear power*. St. Martin's Press.
- Kaunert, C., Leonard, S., & Wertman, O. (2022). Securitization of COVID-19 as a security norm: WHO norm entrepreneurship and norm cascading. *Social Sciences*, 11(7), 1-19. <https://doi.org/10.3390/socsci11070266>
- Kaunert, C., & Wertman, O. (2020). The securitisation of hybrid warfare through practices within the Iran-Israel conflict: Israel's practices to securitize Hezbollah's proxy war. *Security and Defence Quarterly*, 31(4), 99-114. DOI: <https://doi.org/10.35467/sdq/130866>
- Kaunert, C., & Wertman, O. (2022). Reconceptualizing security studies. In A. Masys (Ed.), *Handbook of security science* (pp. 261-273). Springer.
- Kershaw, I. (2015). *To hell and back: Europe 1914-1949*. Penguin Books.
- Kronenbitter, G. (2009). Austria-Hungary. In T. F. Hamilton & H. H. Herwig (Eds.), *War planning 1914* (pp. 24-47). Cambridge University Press.
- Leonard, S. (2010). EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitization through practices. *European Security*, 19(2), 231-254. <https://doi.org/10.1080/09662839.2010.526937>
- Leonard, S., & Kaunert, C. (2011). Reconceptualizing the audience in securitization theory. In T. Balzacq (Ed.), *Securitization theory: How security problems emerge and dissolve* (pp. 57-76). Routledge.
- Leonard, S., & Kaunert, C. (2019). *Refugees, security, and the European Union*. Routledge.
- Levi, J. S. (2013). Psychology and foreign policy decision-making. In L. Huddy, D. O. Sears, & J. S. Levi (Eds.), *The Oxford handbook of political psychology* (pp. 301-333). Oxford University Press.
- Levy, Y. (2021). The people's army "enemising" the people: The Covid-19 case of Israel. *European Journal of International Security*, 7(1), 104-123. doi: [10.1017/eis.2021.33](https://doi.org/10.1017/eis.2021.33)
- MacMillan, M. (2013). *The war that ended peace: The road to 1914*. Random House.
- McDermott, R. (2004). *Political psychology in international relations*. University of Michigan Press.
- McDonald, M. (2008). Securitization and the construction of security. *European Journal of International Relations*, 14(4), 563-587. <https://doi.org/10.1177/1354066108097553>
- McInnes, C., & Rushton, S. (2011). HIV/AIDS and securitization theory. *European Journal of International Relations*, 19(1), 115-138. <https://doi.org/10.1177/1354066111425258>
- McMeekin, S. (2013). *July 1914: Countdown to war*. Basic Books.
- Michael, K. (2009). Who really dictates what an existential threat is? The Israeli experience. *Journal of Strategic Studies*, 32(5), 687-713. <https://doi.org/10.1080/01402390903189360>
- Olesker, R. (2018). The securitization dilemma: Legitimacy in securitization studies. *Critical Studies on Security*, 6(3), 312-329. <https://doi.org/10.1080/21624887.2018.1427948>

- Oren, M. (2002). *Six days of war: June 1967 and the making of the modern Middle East*. Oxford University Press.
- Reagan, R. (1990). *An American life*. Threshold Editions.
- Roe, P. (2008). Actor, audience(s) and emergency measures: Securitization and the UK's decision to invade Iraq. *Security Dialogue*, 39(6), 615-635.
- Ross, D. (2007). *Statecraft: And how to restore America's standing in the world*. Farrar, Straus and Giroux.
- Salter, M. B. (2008). Securitization and de-securitization: A dramaturgical analysis of the Canadian Air Transport Security Authority. *Journal of International Relations and Development*, 11, 321-349.
- Salter, M. B. (2011). When Securitization Fails: The Hard Case of Counter-terrorism Programs, In T. Balzacq (Ed.), *Securitization theory: How security problems emerge and dissolve* (pp. 116-132). Routledge.
- Salter, M. B., & Mutlu, C. E. (2013). Securitization and Diego Garcia. *Review of International Studies*, 39(4), 815-834.
- Sjostedt, R. (2011). Health issues and securitization: The construction of HIV/AIDS as a US national threat. In T. Balzacq (Ed.), *Securitization theory: How security problems emerge and dissolve* (pp. 150-169). Routledge.
- Stein, J. G. (2013). Threat perception in international relations. In L. Huddy, D. O. Sears, & J. S. Levi (Eds.), *The Oxford handbook of political psychology* (pp. 364-394). Oxford University Press.
- Stetter, S., Herschinger, E., Tiechler, T., & Albert, M. (2011). Conflict about water: Securitization in a global context. *Cooperation and Conflict*, 46(4), 441-459.
- Trombetta, M. J. (2011). Rethinking the securitization of the environment: Old beliefs, new insights. In T. Balzacq (Ed.), *Securitization theory: How security problems emerge and dissolve* (pp. 135-149). Routledge.
- Waever, O. (1995). Securitization and desecuritization. In R. D. Lipschutz (Ed.), *On security* (pp. 46-86). Columbia University Press.
- Wertman, O. (2022). When Israel destroyed Syria's nuclear reactor: The inside story. *Middle East Quarterly*, 29(2), 1-10. <https://bit.ly/3UzKNW4>
- Wilkinson, C. (2007). The Copenhagen School on tour in Kyrgyzstan: Is securitization theory useable outside Europe? *Security Dialogue*, 38(1), 5-25. DOI: 10.1177/0967010607075964

הערות

- 1 האישור בכנסת מקורו בנורמה שהחלה ב־1979, בעקבות הסכם השלום עם מצרים. מבחינה משפטית רבין לא נזקק לאישור הכנסת כדי ליישם את הסכם אוסלו אלא רק לאישור הממשלה. בפועל רבין ביקש את תמיכת הכנסת כדי לקבל לגיטימציה רחבה להסכמים עם הפלסטינים.