

האותות שהוחמצו והובילו להפתעה אסטרטגית: מהומות ערביי ישראל ב־2021

אבנר ברנע

המרכז לחקר הביטחון הלאומי – אוניברסיטת חיפה

דוקטרינת הביטחון של ישראל התבססה במקורה על איומים חיצוניים, ואלה השפיעו על עיצוב תפיסת הביטחון הלאומי שלה. חששות אלו פינו את מקומם בעשורים האחרונים לאיומים חדשים על הביטחון הלאומי של ישראל, הפעם פנימיים. כך למשל האינתיפאדה השנייה באוקטובר 2000, שהחלה בשטחים הפלסטיניים (יהודה, שומרון ועזה) אך לאחר מכן גלשה לישראל, הפתיעה מאוד את המערכת הביטחונית והמדינית. מצב דומה התרחש במאי 2021, על רקע תנאים מתוחים מאוד בירושלים והרקטות ששוגרו מרצועת עזה לעבר ערי ישראל. התפרצות האלימות הפתאומית בתוך תחומי הקו הירוק הייתה שוב הפתעה אסטרטגית לממשלת ישראל ולמערכת הביטחון שלה. אירועי מאי 2021 מאפשרים לנו לבחון ולהסביר את הדינמיקה של ההפתעה האסטרטגית מזוויות שונות, הן פנימיות (פלסטינים תושבי ירושלים ואזרחים ישראלים־פלסטינים) והן חיצוניות (חמאס והג'האד האסלאמי בעזה). מאמר זה בוחן גם כיצד הפתעות אסטרטגיות עשויות לנבוע מבעיות פנים אחרות ומתייחס לאתגר של הערכת אותות בלתי מובהקים באופן שיאפשר התרעה מוקדמת ככל האפשר למקבלי ההחלטות.

מילות מפתח: מודיעין מסכל, סיכול חתרנות, שב"כ, הפתעה אסטרטגית, אותות חלשים, ישראל, פלסטינים, הפתעה צפויה, הפתעה מפוזרת

מבוא

ההערכה הכללית בישראל הייתה כי האירוע היה חד־פעמי (פלדמן, 2001).

חלפו יותר משני עשורים עד להתפרצות הגדולה הבאה של מהומות בקרב ערביי ישראל. במאי 2021 התרחש רצף של תקריות אלימות בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל במספר ערים. המהומות בירושלים פרצו על רקע תסיסה שהתגברה במהלך חודש הרמדאן והביאה לעימותים בין מתפללים מוסלמים לשוטרים בהר הבית (Ben Menachem, n.d.). חמאס, תנועת ההתנגדות האסלאמית הפלסטינית בעזה, שיגר אז אולטימטום לישראל לפנות את כוחותיה מהר הבית ומשכונת שיח' ג'ראח במזרח ירושלים. האולטימטום פג ב־9 במאי, שהיה גם יום ירושלים, וחמאס שיגר מטח רקטות מרצועת עזה לעבר אזור ירושלים וערים נוספות. בתגובה פתחה ישראל במבצע שומר החומות ותקפה יעדי חמאס בעזה. בליל ה־10 במאי החלו הפרות הסדר להתפשט מירושלים לערים נוספות בישראל

המתיחות ששררה בשטחי יהודה שומרון ועזה מאז כיבושם בידי ישראל ב־1967 לא השפיעה על היחסים בין יהודים לערבים בתוך ישראל במשך יותר משלושה עשורים. כך היה גם במהלך האינתיפאדה הראשונה ב־1987. לעומת זאת, האינתיפאדה השנייה שפרצה בהפתעה באוקטובר 2000 גררה הסלמה מהירה ועצימה, שהשפיעה ישירות על היחסים בתוך תחומי הקו הירוק (בן ארי, 2020; לביא, 2010). המהומות חצו במהירות את גבולות '67 וישראל הופתעה מהסולידריות האקטיבית של ערביי ישראל עם הפלסטינים בשטחים (המרכז למורשת המודיעין, ל"ת). המהומות שחוללו ערביי ישראל נמשכו יותר משבוע ימים והיו הקשות ביותר מאז קום המדינה ב־1948. זו הייתה הפתעה אסטרטגית מבחינת הממשלה, צה"ל ובייחוד השב"כ (זקן, 2021; מבקר המדינה, 2022), והיה קושי להחזיר את השקט ולשוב לסטטוס קוו (Barnea, 2022). כשהסדר הושב לבסוף,

אתגרי ביטחון הפנים של ישראל

המיעוט הערבי בישראל מונה כשני מיליון איש, שהם כ־20 אחוזים מכלל אוכלוסיית המדינה. רובם (83 אחוזים) מוסלמים סונים המתגוררים בכל רחבי ישראל, בעיקר בצפון, אך גם בדרום ובמזרח הארץ. ערים יהודיות אחדות בישראל מכונות "ערים מעורבות" וביניהן ירושלים, יפו, חיפה, עכו, רמלה, לוד, מעלות תרשיחא ונוף הגליל, שכן יש בהן שיעור ניכר של תושבים ערבים. כמה דוגמאות: הערבים מהווים 30 אחוזים מ־81 אלף התושבים בלוד, 33 אחוזים מ־60 אלף תושבי יפו (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 2021) ו־33 אחוזים מ־50 אלף התושבים בעכו. הערבים בערים המעורבות הללו סובלים מתנאי מגורים ירודים, ממעמד סוציאקונומי נמוך ומאפליה במדיניות הדיור (Shmaryahu-Yaron, 2022).

האיום האסטרטגי הפנימי על מדינת ישראל מעלה את השאלה אם תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל עודנה מתאימה למצבים מורכבים שבהם ישראל מותקפת בזמנית מבית ומחוץ, כפי שקרה במהומות במאי 2021.

ניתן לייחס את המתח בין יהודים לערבים בישראל לשתי סיבות עיקריות. הראשונה היא טינה מצד הערבים עוד מימי מלחמת העצמאות ב־1948, שבמהלכה נעקרו רוב הערבים הפלסטינים מבתיהם לצמיתות. הסיבה השנייה היא הזדהות של הערבים בישראל עם כחמישה מיליון הערבים הפלסטינים המתגוררים בעזה (שישראל הסיגה ממנה את כוחותיה ב־2005) וביהודה ושומרון, שנמצאים תחת כיבוש צבאי ישראלי מאז 1967. בשנים האחרונות הרחיב המיעוט הערבי בישראל את השפעתו הפוליטית, בעיקר על ידי הגדלת הייצוג בכנסת. עם זאת חוק הלאום (חוק־יסוד: מדינת ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי, 2018; Wootkliff, 2018), הקובע שישראל היא מדינת הלאום של העם היהודי ומעגן את הזהות היהודית של המדינה בחוק יסוד, הגביר באופן דרמטי את רגשי הניכור של הערבים. האיום האסטרטגי הפנימי על מדינת ישראל מעלה את השאלה אם תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל עודנה מתאימה למצבים מורכבים שבהם ישראל מותקפת בזמנית מבית ומחוץ, כפי שקרה במהומות במאי 2021.

הערות אחדות בנוגע לתולדות תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל, החיוניות להבנת הרקע למתח הנוכחי בין היהודים לערבים בארץ: באוגוסט 1953 פרש מהפוליטיקה דוד בן־גוריון, אז ראש הממשלה ושר הביטחון, והקדיש את זמנו ללימוד צורכי הביטחון

ובהן עכו, לוד, יפו ורמלה – ערים מעורבות שתושביהם יהודים ומוסלמים חיים בהן בשכנות. המהומות נמשכו עשרה ימים עד להשבת הסדר על כנו. בדומה לאירועי האינתיפאדה השנייה, כאשר המהומות חצו במהירות את הקו הירוק לתוך ישראל, גם הפעם הופתעו השב"כ ומערכת הביטחון הישראלית.

המאמר מורכב משלושה חלקים עיקריים: בחלק הראשון מוצג דיון באתגרי ביטחון הפנים של ישראל, נבחנות ההפתעות האסטרטגיות הקשורות לביטחון הפנים ומובא מחקר על היבטי המודיעין המסכל הרלוונטיים למקרה הנדון (ברנע, 2020). החלק השני עוסק בקשיים בהערכת האווירה והתחושות בקרב המיעוט הערבי הישראלי כלפי מדינת ישראל, כולל כוונותיהם לשנות את הסטטוס קוו הפנימי. החלק השלישי והאחרון בוחן את המודיעין שהיה זמין קודם לפרוץ המחאות ההמוניות במאי 2021, ואת מה שניתן היה לעשות כדי לבלום אותן כבר בשלבים הראשונים.

הערה מתודולוגית חשובה: חקר המהומות במאי 2021 נעשה תוך שימוש בשתי גישות תאורטיות חלופיות. לפי גישה אחת הן נחקרו כהפתעה מפוזרת (Barnea, 2019), שהיא תופעה ספונטנית המתפתחת בהדרגה ומפתיעה את הממסד הביטחוני והמדיני כשהיא מתרחשת. לפי גישה אחרת אירועי מאי נחקרו כהפתעה צפויה (Watkin & Bazerman, 2003), וזאת בשל "האותות החלשים" שהצטברו, אך נראה שלא זכו לתשומת לב. בחינת אירועי מאי 2021 כשני סוגים שונים של הפתעה היא חידוש מהותי שמציע מאמר זה. המאמר דן גם באתגר של זיהוי אותות חלשים (Ansoff, 1975; Schoemaker & Day, 2009; Wohlstetter, 1962) וביכולת לפרש אותם בשלב מוקדם ככל האפשר כדי למנוע התקפה בלתי צפויה. נטען כי על השב"כ לשקול מחדש את מערכות ההתרעה המוקדמת שלו, בשל האפשרות של חתרנות פוליטית רחבת ממדים וקיצונית שעלולה להיקשר לטרור במצב ביטחוני מורכב. יש צורך בפיתוח יכולות מיוחדות כדי להבין בצורה טובה יותר את התנודות בסנטימנט הסמוי, שמקורן הן בתסכול עמוק והן בתחושת ניכור של חלקים גדולים באוכלוסייה הערבית בישראל.

מאמר זה מתייחס לאירועים שהתרחשו עד אוגוסט 2023 ועד בכלל, כלומר לפני שחמאס פרץ את הגבול בנגב המערבי וטבח וחסף אזרחים ישראלים ואחרים ב־7 באוקטובר 2023. ואולם נושא הקושי של ארגוני המודיעין בהתמודדות עם הפתעות אסטרטגיות רלוונטי בצורה מצמררת למתקפת חמאס, שהתרחשה שנתיים וחצי לאחר האירועים הנדונים במאמר זה.

והממשלה תתהה כיצד יכלה להיות כה עיוורת (Walter, 2022). לכן האתגר טמון באיתור מוקדם של האיומים ובליתמם בהקדם האפשרי. חשוב לציין שהניתוח של וולטר אינו מביא בחשבון שימוש בתאוריית האותות החלשים – אותות שעשויים לספק לסוכנויות המודיעין התרעה מוקדמת מפני מהומות אזרחיות.

כמו בדמוקרטיה מערבית אחרות, גם בישראל שירות ביטחון כללי (שב"כ) הוא האחראי על תחום המודיעין המסכל. מאז תחילת שנות ה-50 השב"כ אחראי על פעולות מודיעין מסכל כמו סיכול טרור, ריגול נגדי וסיכול פעילות חתרנית. עם חקיקת חוק שירות הביטחון הכללי התשס"ב-2002 ניתן לכך תוקף משפטי רשמי בסעיפים 7 (א) ו-7 (ב), שקבעו כי: "השירות מופקד על שמירת ביטחון המדינה, סדרי המשטר הדמוקרטי ומסודותיו, מפני איומי טרור, חבלה, חתרנות, ריגול וחשיפת סודות מדינה" (חוק שירות הביטחון הכללי, 2002). ניתוח השוואתי של ארגוני מודיעין מסכל במדינות דמוקרטיות מערביות אחרות מעלה כי תחומי האחריות של השב"כ הם הרחבים ביותר (Barnea, 2017).

חוק שירות הביטחון הכללי משנת 2002 מציין את תפקיד השב"כ במניעת חתרנות, אולם מונח זה אינו מוגדר בצורה ברורה דיה, וכך הדלת נותרת פתוחה לפרשנות של השב"כ עצמו בהגדרת אנשים וארגונים כ"חתרנים" ללא אישור מאף גורם אחר. התוצאה היא שימוש נרחב בכלים סמויים שניתנו לשב"כ במטרה להגן על ביטחון המדינה, לרבות האזנות סתר (ללא פיקוח שיפוטי) וגישה חופשית יחסית לנתוני תקשורת. למרות שהשב"כ עוסק בעיקר במאבק בטרור ובריגול נגדי, סוגיית הגדרת החתרנות הפכה נושא לדיון ציבורי בשל הסכנה שהמשטר יוכל לנצל את סמכויות השב"כ באופן שעלול לסכן את הערכים הדמוקרטיים (מרגלית, 2018).

מבט מקרוב על הפתעות אסטרטגיות ומודיעין מסכל

פרוץ מהומות אוקטובר 2000

למרות שכחצי שנה לפני פרוץ המהומות היו אזהרות על המצב הנפיץ בקרב ערביי ישראל, הן לא מנעו מראש האופוזיציה דאז אריאל שרון לעלות להר הבית ב-28 בספטמבר 2000. הביקור באתר המוסלמי הקדוש אל-אקצא נתפס על ידי הפלסטינים כפרובוקציה והצית את האינתיפאדה השנייה, שהתפשטה במהירות ביהודה ושומרון ובעזה. משם היא גלשה אל מעבר לתחומי הקו הירוק ולתוך ישראל והביאה להפגנות ולמהומות של ערבים ישראלים בכל רחבי הארץ (לביא, 2010; Barnea, 2023). האירועים הראשונים שנודעו בשם 'אירועי אוקטובר 2000' נמשכו כשבוע, ובמהלכם נהרגו

של ישראל. הוא כתב: "בדיקה זו מחייבת לשכוח כאילו מה שיודעים מכבר ולהסתלק מדעות קדומות" (זיו-אב 2023). התוצאה הייתה מסמך בן 18 עמודים שהובא בפני הממשלה ומשמש עד היום בסיס לתפיסת הביטחון של ישראל. בין עקרונותיו ניתן לציין את העברת המלחמה לשטח האויב, שמירה על צה"ל כצבא העם (עיקר כוחותיו מורכבים ממילואים) ונטילת יוזמה מייד עם תחילתה של מלחמה (הרכבי, 1999). תפיסה ביטחונית זו גובשה על מנת להתמודד עם האיום ששרר בשנת 1953 והתייחס להתקפת קואליציה ערבית בכמה חזיתות. באותה עת היה צורך בתגובה שתיתן מענה הולם לאיום זה (Bar-Joseph, 2000). יצוין כי התפיסה הביטחונית של בן-גוריון לא הייתה מוגבלת לתחום הצבאי אלא התייחסה גם לסוגיות ביטחוניות בתחומי פנים כגון חברה, כלכלה, מדע וטכנולוגיה (שלח, 2015).

חוק שירות הביטחון הכללי משנת 2002 מציין את תפקיד השב"כ במניעת חתרנות, אולם מונח זה אינו מוגדר בצורה ברורה דיה, וכך הדלת נותרת פתוחה לפרשנות של השב"כ עצמו בהגדרת אנשים וארגונים כ"חתרנים" ללא אישור מאף גורם אחר.

ל"משולש הביטחון" של בן-גוריון, המורכב מהרתעה, התרעה והכרעה, נוסף ב-2006 מרכיב רביעי על ידי ועדת מרידור – הגנה. הוועדה בראשות חבר הכנסת דאז דן מרידור מונתה על ידי ראש הממשלה אריאל שרון במטרה לעדכן את הפרדיגמה הביטחונית של ישראל. ואולם דוח מרידור לא התייחס לאתגרי ביטחון הפנים של ישראל, ובסקירה של דוח הוועדה משנת 2017 במלאת עשור להגשתו ציינו המחקרים כי חלק ניכר מעקרונות הביטחון הלאומי נותרו רלוונטיים, אולם יש צורך חיוני בניתוח ביטחון לאומי מעודכן ורלוונטי שינוסח בהקדם האפשרי (מרידור ואלדדי, 2019).

הנקודה החשובה שיש להתעכב עליה היא שתפיסת הביטחון הלאומי של ישראל אינה כוללת מצבים פנימיים כמו למשל מלחמת אזרחים. פרופ' ברברה וולטר, מומחית אמריקאית במדע המדינה שמחקרה מקיף מספר מדינות, סבורה שמלחמת אזרחים כיום לא תהיה דומה בשום צורה למלחמת האזרחים האמריקאית במחצית השנייה של המאה ה-19, או של רוסיה או ספרד בשנות ה-20 וה-30 של המאה ה-20, בהתאמה. היא מזהה גורמי סיכון מכריעים ובהם הידרדרות הדמוקרטיה, פילוג ופוליטיקה של טינה. לדברי וולטר, מלחמת אזרחים תחל במעשי אלימות וטרור ספורדיים שיקבלו תאוצה באמצעות הרשתות החברתיות. היא תפתח בחשאי

סחיפת יותר ויותר מתונים לביצוע הפרות סדר אלימות (ועדת אור, 2003, שער ראשון, פרק א', סעיף 193).

הערכה זו נתמכה על ידי בכיר לשעבר בשב"כ, שהודה כי המהומות היו הפתעה מוחלטת: "עצרנו אינסוף אנשים שלא לצורך, זה לא תרם דבר" (הראל, 2022).

אחד הממצאים החשובים של הוועדה היה שהשב"כ קיבל אזהרות על סיכוי למהומות נרחבות כבר במאי 2000, עקב הקצנה בקרב ערביי ישראל, אך הוא לא שיתף את גורמי הביטחון הישראליים באזהרה.

דוח ועדת אור דן באפליה כלפי ערבים בישראל מצד מוסדות המדינה, שהביאה לתחושת מצוקה קשה בקרבם. "אזרחי המדינה הערבים חיים במציאות שבה הם מופלים לרעה כערבים. חוסר השוויון תועד במספר רב של סקרים ומחקרים מקצועיים, הוא אושר בפסקי דין ובהחלטות הממשלה וכן מצא את ביטוי בדו"חות מבקר המדינה ובמסמכים רשמיים אחרים" (ועדת אור, 2003, שער ראשון, פרק א', סעיף 19). באלה נכללו אי-שוויון בהקצאת קרקעות, אפליה בתקציבי הרשויות המקומיות ליישובים ערביים, שיעורי תעסוקה נמוכים בשירות המדינה, תסכול במישור הפוליטי ושיעורי עוני ואבטלה גבוהים מהמוצע הארצי. הוועדה ציינה גם את המסרים המסלימים שנשמעו ממנהיגי המגזר הערבי בישראל, אשר תרמו לעלייה במתיחות בין ערבים ליהודים ובהמשך הובילו לפרוץ המהומות.

בעקבות התפרצות האלימות באוקטובר 2000 התמקדה משטרת ישראל בהגנה ובהרגעת הרוחות, אך התקשתה בכך מכיוון שכפי שציינה ועדת אור, לא הייתה התרעה מוקדמת מצד השב"כ, שהוא הגוף האחראי על מניעת טרור וחתרנות פוליטית. המשטרה לא הייתה מוכנה, ורמת האלימות באזורים מסוימים בארץ ובעיקר בצפון הייתה גבוהה והערימה קשיים על השבת השקט והחזרה לסטטוס קוו (Barnea, 2017). הוועדה הצביעה על הפוטנציאל להתקוממות אזרחית בתוך תחומי הקו הירוק עקב התפתחויות בתוך ישראל או בשטחים (Barnea, 2017). בעקבות ממצאיה החליטה הממשלה כי באחריות השב"כ לאסוף מידע מודיעיני שימנע החמרה בסנטימנט של ערביי ישראל, שעלול להוביל לתסיסה ולחתרנות לאומנית אלימה. משטרת ישראל, לעומת זאת, תהיה אחראית על איסוף והערכת מודיעין בנוגע לסדר הציבורי שאינו קשור לפעילות לאומנית (מבקר המדינה, 2022).

13 אזרחים ערבים ואזרחי יהודי אחד (ועדת אור, 2003). הדבר היה בגדר הפתעה אסטרטגית לממשלה, שהתקשתה להשתלט על המהומות. האינתיפאדה השנייה שהחלה אז ונמשכה עד שנת 2005 התרכזה אומנם בשטחים הכבושים, אולם במהלכה נהרגו יותר מ-1,000 ישראלים בפיגועי טרור שביצעו פלסטינים משני עברי הקו הירוק. בתקופה זו כשל השב"כ בניסיונותיו למנוע רבים מהפיגועים נגד מתנחלים וחיילי צה"ל, הן בתוך ישראל והן בשטחים. רק לאחר מבצע חומת מגן (2002) ובניית גדר הביטחון (או גדר ההפרדה, 2002-2006) בין ישראל ליהודה ושומרון חלה ירידה משמעותית בפיגועים.

בנובמבר 2000 הקימה הממשלה את ועדת אור, במטרה לחקור את גל ההפגנות והמחאות של ערביי ישראל באוקטובר 2000, שפרץ מתוך סולידריות עם הפלסטינים תושבי יהודה ושומרון והתפתח בהמשך לאינתיפאדה השנייה. אחד הממצאים החשובים של הוועדה היה שהשב"כ קיבל אזהרות על סיכוי למהומות נרחבות כבר במאי 2000, עקב הקצנה בקרב ערביי ישראל, אך הוא לא שיתף את גורמי הביטחון הישראליים באזהרה (ועדת אור, 2003). ראש מרחב צפון של השב"כ העיד בפני הוועדה כי לפני התפשטות המהומות לתוך גבולות ישראל באוקטובר 2000 העריך השב"כ כי קיים "תסכול מתמשך במגזר הערבי נוכח המצוקה הכלכלית [...] לצד טענות לקיפוח, הזנחה ו'דחיקה לשולים' מצד השלטונות, שאינם עושים די, לדעתם, לפתור את בעיות היסוד של המגזר הערבי [...] מצב זה יצר ניכור מהמדינה עד כדי דה לגיטימציה שלה, בחוגים מסוימים במגזר הערבי" (ועדת אור, 2003, שער ראשון, פרק א', סעיף 29). ועדת אור חשפה כי ב-26 בספטמבר 2000 הציג מסמך שהופק על ידי המועצה לביטחון לאומי (המל"ל), הגוף המרכזי לתיאום הביטחון הלאומי בישראל, פרשנות שונה על סמך מידע שהתקבל מהשב"כ וחזה נכון את ההתפתחויות. מסמך המל"ל קבע כי:

פעילויות אזרחי ישראל הערבים, עשויות לשאת אופי דומה, אך בעוצמה גבוהה יותר, לפעילויות שננקטו על ידיהם בעתות המשבר הקשות של תקופת האינתיפאדה [...] 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 שייירבו נפגעים פלסטינים, כן תגבר עוצמת התנגדות ערביי ישראל, וזאת תוך

הקושי להעריך הלכי רוח וכוונות של אוכלוסיות מיעוטים

ערביי ישראל מאז אירועי אוקטובר 2000

בשנים שלאחר אירועי אוקטובר לא יושמו ההמלצות החשובות של ועדת אור (שדה, 2010), ואין כל עדות לכך שהממשלה המשיכה לדון בנושא. הממשלה התנהגה כאילו האפשרות להישנות המהומות והחתרנות הפוליטית הייתה בסבירות נמוכה, וייתכן שגישה זו הובילה להפתעה האסטרטגית של מהומות מאי 2021.

בשנים שקדמו ל-2021 זוהתה במגזר הערבי מגמה של החרפת הביקורת נגד מדינת ישראל. למשל, סקר דעת קהל שנערך בשנת 2006 על ידי המכון למחקר ע"ש הרי"ס טרומן למען קידום השלום באוניברסיטה העברית בירושלים והמרכז הפלסטיני למחקר מדיניות וסקרים ברמאללה (PSR) העלה כי במהלך מלחמת לבנון השנייה ערבים אזרחי ישראל תמכו בחזבאללה (מצא, 2016, עמ' 49; נחמיאס, 2006). הביקורת שלהם, שלעיתים האשימה את ישראל בפשעי מלחמה, נתפסה בעיני היהודים כעדות להיותם אויב המבקש להשמיד את ישראל. עם זאת מצבם של ערביי ישראל כנראה מורכב יותר, וכפי שהחוקר סמי סמוחה כותב, המלחמה חשפה לא רק את המחויבות של ערביי ישראל כלפי פלסטינים וערבים אלא גם את זהותם הישראלית. הם היו חשופים לטילי חזבאללה ונפגעו מהם בדיוק כמו שאר תושבי חיפה והצפון, והם ציפו לעזרה וקיבלו אותה משירותי ההצלה, כמקובל בישראל (סמוחה, 2013). יורם כהן, ראש השב"כ לשעבר, טען בהרצאה סגורה בתל אביב כי ערבים ישראלים היו מעורבים בשלושה פיגועים בשנת 2011:

מספר המעורבים בטרור אינו גדול. עצרנו 30-20 איש מקרב ערביי ישראל בשנה האחרונה, לעומת 2,000 פלסטינים ביהודה ושומרון. הבעיות עם ערביי ישראל מורכבות, אבל אלה אינן בעיות ביטחוניות. זה ניכור, בעיית השתלבות, תעסוקה, ניהול כושל של מועצות, פשיעה וסמים. ההנהגה האידיאולוגית של הציבור הערבי בישראל הרבה יותר קיצונית מרוב הציבור, ולפעמים היא מושכת למחוזות שרוב הציבור אינו מזדהה אתם (רביד, 2012).

בזמן שחלף בין מהומות אוקטובר 2000 לאלה של מאי 2021, צה"ל הוציא לפועל שלושה מבצעים צבאיים גדולים בשטחי הרשות הפלסטינית. תגובת ערביי ישראל לכל אחד מהמבצעים הללו חשובה לצורך הבנה טובה יותר של עמדתם. הראשון היה מבצע

חומת מגן, שנערך בחודשים מארס-מאי 2002 בערים מרכזיות בגדה המערבית במטרה לחסל את התשתית שאפשרה מתקפות טרור על אזרחים ישראלים במהלך האינתיפאדה השנייה. המבצע השני היה עופרת יצוקה, שהחל בדצמבר 2008 ברצועת עזה ונועד לשים קץ לירי טילי חמאס מהרצועה לעבר אזרחים ישראלים. בתקופת חומת מגן אזרחים ערבים בישראל כמעט לא הפגינו במחאה על פעילות צה"ל (רבינוביץ, 2002), אך שש שנים לאחר מכן, במבצע עופרת יצוקה, המצב היה שונה לחלוטין. ביישובים ערביים נערכו דרך קבע הפגנות במחאה על הפצצת מרכזי אוכלוסייה פלסטיניים, תשתיות אזרחיות ובתי ספר על ידי ישראל (אילני וליס, 2008).

המבצע הצבאי הישראלי השלישי היה צוק איתן ביולי-אוגוסט 2014, שמטרתו הייתה שוב לעצור את ירי הרקטות לעבר ישראל מרצועת עזה, וכן להשמיד את המנהרות מעזה שאפשרו לתקוף את ישראל (מבקר המדינה, 2017). כאשר החל מבצע צוק איתן כבר היה הציבור הערבי בישראל בעיצומו של גל מחאות, הפגנות ומעצרים. המבצע היה אות לגל נוסף של מחאה נגד המלחמה באזורים שונים בישראל. חלק מההפגנות הובלו על ידי ארגונים מקומיים, חלקן על ידי צעירים לא מאורגנים וחלקן על ידי תנועות אסלאמיות מאורגנות. ככל שהמלחמה נמשכה ומספר האזרחים ההרוגים בעזה עלה, התרחבו ההפגנות בקרב הציבור הערבי בישראל. עם זאת נשמעו קולות אחרים במגזר הערבי, שביקשו לאזן בין המחאות לבין החיים המשותפים עם האזרחים היהודים, בעיקר בערים המעורבות ובתחומי העסקים, וגם הציבור היהודי היה מעוניין בהמשך שיתוף פעולה כזה. יצוין כי במקרה זה ערביי ישראל מחו נגד המבצע ובמקביל דנו באינטנסיביות ברשתות החברתיות ביחסי יהודים-ערבים (רבינוביץ ואבו בקר, 2002).

השפעתו של מבצע צוק איתן על יחסי ערבים-יהודים בישראל, ובפרט על אפשרות החזרה לשיתוף פעולה, לא זכתה לתשומת לב רבה בשיח הציבורי היהודי. היו עוד שאלות רבות שהעסיקו את הציבור הערבי במהלך הלחימה, אולם החברה הישראלית לא הייתה מודעת להן וערבים ישראלים נדחקו לשוליים. בחברה הישראלית היו גילויים של גזענות, חוסר סובלנות ואף שנאה לערבים, שאיימו עוד יותר על אפשרות הדו-קיום. המצוקה החברתית-כלכלית והפוליטית שחשו אזרחים ערבים ישראלים רבים ליבתה את המחאה, ואהדה רבה לפלסטינים ביהודה, שומרון ועזה ליבתה אותה עוד יותר (מצא, 2016; פויר, 2014).

בהשוואה לציבור היהודי הרחב, הערבים בישראל נמצאים בנחיתות כלכלית ניכרת כבר שנים רבות:

מחקר שנערך בפברואר 2022 מביא עשרות אמירות וציטוטים של אנשי דת מוסלמים ובני נוער ערבים שהשתתפו במהומות, כולל תושבים ערבים בערים מעורבות, בנוגע לסיבות לפרוץ האלימות. מהמחקר עולה כי שתי סיבות ישירות ומרכזיות הניעו את מהומות מאי – "הגנה על אל-אקצא" והחיכוך סביב "מגורי המשפחות היהודיות בשכונת שיח' ג'ראח-שמעון הצדיק". ואולם המחקר טוען כי גורם מהותי נוסף למהומות היה העיסוק והשיח של הערבים הישראלים בנכבה ("אסון הקמת מדינת ישראל") והתקווה למימוש "זכות השיבה" למקומות שבהם חיו ערבים לפני 1948 (Shragai, 2022). ישראל הופתעה מהירי של חמאס על ירושלים. לדברי כתב צבאי ישראלי בכיר: "הערכות המודיעין לפני פרוץ מבצע שומר החומות, שנמסרו הן מהמודיעין הצבאי הישראלי (אמ"ן) והן מהשב"כ, היו שגויות. ישראל הסתמכה בהערכותיה על יחיא סינוואר, ראש חמאס בעזה, אך למעשה מקבל ההחלטות של חמאס הוא מוחמד דף (ראש הזרוע הצבאית של חמאס), שאישר את ירי הרקטות על ירושלים בשעה 6 אחר הצהריים ב-10 במאי" (יהושוע, 2021).

התפתחות המהומות האזרחיות במאי 2021

זמן לא רב לפני פרוץ המהומות היו הר הבית וירושלים בליבת ההתפתחויות, והיה ידוע שמדובר בסוגיות רגישות מבחינת ערביי ישראל. היה מקום להעריך שהן עלולות להתפתח לבעיה מרכזית, בייחוד לאחר שחמאס בעזה ירה לכיוון ירושלים בטענה שהוא מגן על הר הבית.

המהומות בירושלים פרצו על רקע התסיסה בעיר נגד תוכנית לפינוי ערבים תושבי שכונת שיח' ג'ראח במזרח ירושלים מבתייהם. התסיסה התגברה במהלך חודש הרמדאן, ונמשכה בהתנגשויות עם ערבים בשער שכם בעיר העתיקה, שלאחר מכן התפשטו לעימותים בין מוסלמים לשוטרים בהר הבית. בעקבות זאת פרסם חמאס בעזה אולטימטום שדרש מישראל לפנות את כוחותיה מהר הבית ומשיח' ג'ראח. כאשר פג תוקף האולטימטום ביום ירושלים, ה-10 במאי, שיגר חמאס והג'אד האסלאמי הפלסטיני מטה רקטות מרצועת עזה לעבר אזור ירושלים וערים נוספות, ובתגובה פתחה ישראל במבצע שומר החומות. במהלך המהומות נמנו כ-520 עימותים אלימים בין המתפרעים לשוטרים: שלושה אזרחים ישראלים נהרגו ועשרות נפצעו, ביניהם 306 שוטרים. סך הכול השתתפו במהומות 6,000 ערבים ישראלים, מתוכם נעצרו 3,200 ונגד 574 הוגשו כתבי אישום. כמו כן נגרם נזק עצום לרכוש. נזקי הגוף והרכוש שנגרמו בשל המהומות נאמדו בעשרות מיליוני שקלים (מבקר המדינה, 2022).

"תחולת העוני של משפחות ערביות ממשיכה לעלות [...] למשקי הבית הערביים הכנסה נמוכה [...] והם מתקשים בכיסוי הוצאותיהם" (חדאד חאג' יחיא, 2017, עמ' 5). הדבר גורם לתחושות של אפליה וניכור מצד הממשלה ואף מהחברה כולה. מהנתונים עולה כי שכרם של גברים ערבים היה כ-60 אחוזים משכרם של גברים יהודים. שיעור ההשתתפות בכוח העבודה של נשים ערביות היה נמוך במיוחד – 22 אחוזים, וגם שיעור התעסוקה של ערבים בני 18–22 נמוך מאוד – כ-26 אחוזים. שכיחות העוני גבוהה ומגיעה לכ-48 אחוזים מכלל האוכלוסייה, לעומת 15 אחוזים במגזר היהודי (ישיב וקלינר) קסיר, 2013). מחקר שנערך לפני כארבע שנים הצביע על שיפור בנתוני התעסוקה של ערביי ישראל, אולם הם עדיין נמצאים הרבה מתחת למגזר היהודי (הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 2020).

העבר מלמד כי מעורבות ערביי ישראל בפעילות טרור אינה גבוהה (מצא, 2016, עמ' 45–46). ואולם בשנים האחרונות אירעו כמה מקרים קשים, כמו למשל הפיגוע באוקטובר 2015 בתחנה המרכזית בבאר שבע שביצע תושב הכפר חורה שבנגב, פיגוע הטרור ברחוב דיזנגוף בתל אביב שביצע תוקף מערערה בינואר 2016 והפיגוע בהר הבית שביצעו שני תושבי אום אל-פחם ביולי 2017. כל הפיגועים הללו נתפסו כפיגועי יחידים ולא שיוכו לאוכלוסייה הערבית הרחבה, שנותרה בלתי מעורבת.

בחינת המודיעין הזמין לפני פרוץ המחאות והמהומות במאי 2021

התגובה הישראלית: מבצע שומר החומות

במהלך מצעד הדגלים ברחובות ירושלים ביום ירושלים ב-10 במאי 2021, החלו ארגוני טרור פלסטינים בראשות חמאס לירות מטחי רקטות מסיביים מעזה לעבר ירושלים, ולאחר מכן לאזורים נוספים בישראל. בתגובה למתקפה פתח צה"ל כבר באותו יום במבצע שומר החומות, שהיה מערכה צבאית רחבת היקף ברצועת עזה. המבצע נמשך עד להפסקת אש שנכנסה לתוקף ב-21 במאי (Ministry of Foreign Affairs, 2023). במהלך המבצע ירו ארגוני טרור בעזה כ-4,360 רקטות לעבר ישראל. צה"ל ביצע תקיפות רבות בעזה וגרם שם נזק רב (IDF, 2021). שומר החומות היה מבצע ייחודי כי מה שהצית את העימות בין חמאס לישראל היה הסלמת המהומות בתוך ישראל ביום ירושלים, שבהן נפצעו עשרות מפגינים פלסטינים מיהודה ושומרון וכן מספר שוטרים. מייד לאחר מכן נאלצה ישראל להתמודד עם הפגנות המוניות ומהומות שפרצו במספר ערים, כולל ברוב הערים המעורבות שבהן חיים יחד יהודים ומוסלמים.

כך עולה מדוח מבקר המדינה:

בחודשים שקדמו לאירועי שומר החומות זיהו בשב"כ מגמה של עליית מתח במגזר הערבי ועמדו על פוטנציאל הסיכון הגלום באפשרות להתפרצות לרבות בהקשר של חיכוך בין יהודים לערבים באזורים מעורבים (מבקר המדינה, 2022, עמ' 22).

ואולם הערכה זו לא הפיקה אזהרה מודיעינית. לפי דוח מבקר המדינה, ראש השב"כ אמר בדיון שהתקיים לאחר אירועי מאי 2021: "עלינו לומר ביושר, לא חזינו את ההתפרצות, לא את היקף המשתתפים ולא את היקף ועוצמת האלימות במגזר הערבי". באותו דיון נאמר כי "המרחב לא הצליח לספק אזהרה על התפרצות ערב תחילת האירועים [...] התופעה שהובילה להתפרצות – אינה מפתיעה [...] ההפתעה באה לידי ביטוי בהיקף ההתפרצות ובעוצמתה ובמאפייני המפגעים. בנקודה זו בא לידי ביטוי מובהק חוסר המוכנות של השירות לתרחיש שהתממש באירועי שומר החומות" (מבקר המדינה, 2022, עמ' 112-113).

בניגוד לדברי מפכ"ל משטרת ישראל, שאמר כי "לא המשטרה, לא השב"כ, לא צה"ל – אף אחד לא חזה שהולכות להיות הפרות סדר ביישובים המעורבים" (לוי ואילנאי, 2022), אמר ראש השב"כ: "הבנו שהשטח לא יציב. זיהינו את המגמות אבל סברנו שהכיוון אליו אנו הולכים הוא פיגועי בודדים ולא התפרצות רחבה התפרעויות לאומניות" (מבקר המדינה, 2022, עמ' 112). לכאורה ניתן להבין מדבריו של ראש השב"כ כי מידע מודיעיני מסוים היה קיים לפני פרוץ מהומות מאי 2021 ("אותות חלשים"), אך הוא לא הובן במלואו כהתרעה. אותות חלשים הם קטעי מידע רלוונטי שהסוכנות מלקטת, אולם אינה מצליחה לזהות אותם כהתרעה בגלל עוצמתם החלשה או בגלל הרעש ועומס המידע סביבם. נכון למועד קבלת האותות אין הבנה בדבר חשיבותם, ולכן הם אינם מעודדים פעולה נוספת מצד הארגון (Schoemaker & Day, 2009).

מבקר המדינה מסכם: "עולה כי שב"כ, כמו המודיעין המשטירתי, לא סיפק התרעה מפני אירועי שומר החומות, ולא גיבש תמונת מודיעין משקפת ביחס לעוצמתם, להיקפם ולחומרתם של האירועים שפרצו" (מבקר המדינה, 2022, עמ' 113).

בימים הראשונים תיארה המשטרה את המהומות כהפגנות ציבוריות מקומיות וניסתה להנמיך את הלהבות, גם כאשר המשמעות הייתה אי-הפעלת כוח. רק מאוחר יותר השתנתה הגישה, כפי שהסביר מפכ"ל המשטרה: "מהרגע שהבנו את עוצמת האירועים וכמות האירועים שהיו, תוך פחות מ-24 שעות ניתן מענה בכל הארץ, תוך ארבעה ימים חוסלה האנתפאדה [...] עם אפס הרוגים, עם מינימום אמצעים" (הנקין, 2022).

כחלק מהמענה תוגברה משטרת ישראל בכוחות משמר הגבול (מג"ב). ארבעה ימים לאחר תחילת המהומות החל גם השב"כ בסיוע פעיל למשטרה, ולנוכח ההסלמה בתקריות האלימות פרסם הודעה חריגה הקובעת כי מדובר בטרור (N12, 2021). לתמיכת השב"כ במשטרה היה ערך רב, בעיקר במתן התרעות על אירועי אלימות נוספים וכן בחקירת חשודים שנעצרו במהלך ואחרי ההתפרעויות (זקן, 2021). מאוחר יותר דווח כי בניגוד לפרסומים ראשוניים, בשב"כ העריכו כי פחות מ-10 אחוזים מהתוקפים הערבים היו בעלי עבר פלילי קודם, וכי המניע העיקרי של המתפרעים הערבים, שהיו בעיקר בני 20-30, היה הלאומיות הפלסטינית (בן דוד, 2022).

בניגוד לאינתיפאדה השנייה, אז הציג השב"כ הערכה ספציפית לאפשרות שיהיו הפרות הסדר, מהומות מאי 2021 היו הפתעה גמורה.

מאז תום האינתיפאדה השנייה ועד מאי 2021, אף אחד מהעומות בין ישראל לפלסטינים לא עורר התרעה ספציפית לגבי מהומות נרחבות של ערביי ישראל. אם בכל זאת היו קושרים התנגשויות כאלה למודיעין מהותי (בסיסי) על יחסם של ערביי ישראל למדינת ישראל, בפרט בתקופה הסמוכה לפרוץ המהומות, הרי במקרה כזה ניתן היה לראות באירועים "אותות חלשים". במילים אחרות, למרות שהאותות לא הראו שמהו מהותי עומד לקרות, השב"כ יכול היה ללכוד את האותות הללו ולהגביר אותם באמצעות טכניקות חיזוי (Barnea & Meshulach, 2020). בניגוד לאינתיפאדה השנייה, אז הציג השב"כ הערכה ספציפית לאפשרות שיהיו הפרות הסדר, מהומות מאי 2021 היו הפתעה גמורה. "ההערכה [של שב"כ] הייתה ש'אירועי החיכוך בין ערבים ליהודים במוקדים השונים הם מקומיים וללא קשר נסיבתי'. הדגש ניתן על ירושלים" (מבקר המדינה, 2022, עמ' 112).

האתגרים הייחודיים של התרעה מוקדמת

אי אפשר להתעלם מהעובדה שמסקנות חשובות של ועדת אור לאחר האינתיפאדה השנייה (2000), שכללו המלצות לשיפורים בשורה של נושאים הקשורים למגזר הערבי בישראל, מעולם לא יושמו. ממשלת ישראל התעלמה מדוח הוועדה, כביכול מתוך הנחה שהתרחשות האינתיפאדה השנייה הייתה אירוע חריג שספק אם יחזור על עצמו. התוצאה הייתה שהשב"כ נתפס שוב לא מוכן. לפי יחזקאל דרור (2022), מומחה אסטרטגיה בכיר במדע המדינה, הסיבות לעיוורון של גופי ביטחון הפנים והשב"כ בפרט נעוצות בעיקר במודיעין שוטף התלוי באותות אינדיקטיביים של מה שעלול לקרות בקרוב. זאת בניגוד למודיעין אסטרטגי, שלדברי דרור יש לשלב אותו בכל הערכה. מודיעין אסטרטגי מעמיק לתוך חקר תהליכים היסטוריים והגורמים להם ומייצר הערכות דינמיות, גם לטווח ארוך. הערכתו של דרור תואמת את הביקורת של מבקר המדינה על כישלון השב"כ בהבנת האיום הפוטנציאלי על ביטחון הפנים של ישראל עקב השינוי בהלך הרוח והניכור הגובר בקרב הערבים הישראלים (מבקר המדינה, 2022).

חוסר המודעות לאפשרות של התלקחות בערים המעורבות לאחר שיגור הטילים של חמאס ותחילת מבצע שומר החומות מסביר במידה מסוימת את האיחור בהבנת ההשלכות החתרניות הקשות של המהומות, את התגובה האיטית של המשטרה ואת העיכוב בהגעת השב"כ למקום.

הגופים האמונים על ביטחון הפנים בישראל – בעיקר השב"כ אך גם המשטרה – הופתעו לחלוטין מן המהומות והאלימות בערים המעורבות במאי 2021, ומשום כך לא הייתה תוכנית מוכנה לטיפול בהן. יש להוסיף כי מחקרים אקדמיים הצביעו על ההסתגלות הגוברת של בני המיעוט הערבי להיותם אזרחים ישראלים ולא העלו את האפשרות להתפרעויות אלימות (חדאד חאג'־יחיא, 2021). עם זאת, מידע מודיעיני זמין אחר הצביע על כך שפרסומים אחרים הנוגעים למגזר הערבי מתארים מצב מתוח (מבקר המדינה, 2022).

אפשר להסתכל על האירועים הללו ועל התגובה המאוחרת של השב"כ מזווית אחרת: הקושי לזהות אותות חלשים בהיעדר התרעה מוקדמת מדויקת. אותות כאלה כוללים חיפויים דיסקרטיים אחר אתרי אינטרנט רדיקליים, עניין במהומות מקומיות אלימות, בקשרים רדיקליים חדשים, בביקורת גוברת על הממשלה וכדומה. אותות כאלה לבדם אינם יכולים להתפרש כאיום מיידי, ולא ניתן לחזות בעזרתם נזק בלתי צפוי ללא תמיכה של אינדיקטורים מודיעיניים מבוססים כמו שיח אלים

ביותר ברשתות חברתיות או כוונות אלימות, שבמקרה זה הוחמצו.

במאמר הבוחן מהי הדרך הטובה ביותר לזהות אותות חלשים ולהימנע מהפתעות אסטרטגיות, שכותרתו 'חיזוי לניתוח מודיעיני: תרחישים לסיכול הפתעות אסטרטגיות' מציעים אבנר ברנע ואבי משולח (Barnea & Meshulach, 2020) להשתמש במתודולוגיה של תרחישים כדי להבהיר ולפרש אותות חלשים. המאמר סוקר את הדרכים להכין ארגונים להיות ערניים להפתעות אסטרטגיות ולאפשר להם להיערך לקראתן מראש. בין הסוגיות המרכזיות במאמר:

1. כיצד לאסוף מידע מודיעיני ולבדוק אותות חלשים שעשויים להגדיר ולחזות איום מראש?
2. כיצד לדגום אזורים רלוונטיים כדי לחקור אותות כאלה?
3. כיצד לבנות תרחישי מניעה?
4. כיצד לנהל דיונים בדרג גבוהה על תרחישים אלו, תוך גיוס מעורבות של מומחים חיצוניים ובלתי תלויים?
5. כיצד ומתי להחליט ליצור או לא ליצור התרעה איום? המחברים מציעים מתודולוגיית תרחישים ומראים כיצד שימוש במה שהם מכנים "תרחישים המונעים הפתעות" יכול להיות כלי בעל ערך מוסף חשוב לארגז הכלים המודיעיני של הארגון, ולכן כדאי לשקול אותו ברצינות.

הגופים האמונים על ביטחון הפנים בישראל – בעיקר השב"כ אך גם המשטרה – הופתעו לחלוטין מן המהומות והאלימות בערים המעורבות במאי 2021, ומשום כך לא הייתה תוכנית מוכנה לטיפול בהן.

נוסף על איתור אותות חלשים והפרשנות נכונה שלהם, פעולות שהן באחריות השב"כ, על ממשלת ישראל לתת את הדעת לסוגיות החשובות לאזרחיה הערבים – סוגיות שנראה כי הציתו את מהומות מאי 2021. למרות שמצבם הכלכלי של הערבים הישראלים ושירותי הרווחה שלהם טובים בהרבה מאלה של הערבים ברשות הפלסטינית ושל רוב ערביי מדינות ערב, ערביי ישראל יודעים שהם מופלים לרעה בהשוואה ליהודים. הם מרגישים שמזלזלים בהם ושונאים אותם. זאת ועוד, המחוקק העביר חוקים הפוגעים בשוויון ביניהם לבין היהודים כמו חוק הלאום (2018), המפרט זכויות מסוימות המוקנות לבני העם היהודי בלבד כמו הזכות להגדרה עצמית וזכות השיבה. ואולם הבעיה האמיתית היא מה שלא מצוין בחוק: הוא מדיר מיעוטים, משמיט את השוויון, מתעלם מהדמוקרטיה וממגילת העצמאות

סיכום ומסקנות

לפי דוח מבקר המדינה (2022), בחודשים שקדמו למבצע שומר החומות ולהתרחשויות בעקבותיו זיהה השב"כ מתיחות גוברת במגזר הערבי ואף פוטנציאל להתלקחות, לרבות בערים המעורבות. עם זאת המידע לא הסתכם לכדי התרעה מודיעינית. הערכת השב"כ הייתה שהאירועים יהיו מקומיים בלבד, בדגש בולט על ירושלים.

ואולם השב"כ יכול היה לשפר את הסיכויים למניעת הפתעה. הוא יכול היה להזהיר את הממשלה מפני מצב חמור בצורת "הודעה אסטרטגית" (Omand, 2010), כלומר להזהיר את הממשלה שיש התפתחויות ביטחוניות שעלולות להיות מודעת להן. הדבר לא נעשה מכיוון שהשב"כ לא צפה את ההתפרצות. לכאורה לא הייתה כאן הפנמה של לקחי התסיסה הפנימית באוקטובר 2000, שהחלה בהפגנות של גורמים אסלאמיים באל-אקצא, האתר הקדוש למוסלמים בירושלים, ולאחר מכן גלשה לתוך הקו הירוק.

בהנחה שבמקרים דומים בעתיד שוב לא יהיו אינדיקטורים מודיעיניים ספציפיים להתפתחות איום פנימי בעל מאפיינים חתרניים מסוכנים אלא אותות חלשים בלבד, האתגר הגדול הוא להבין תהליכי עומק חברתיים, לקרוא בצורה נכונה את הלכי הרוח של מיעוט גדול ולזהות מבעוד מועד שינויים שעשויים להעיד על סימני סערה. מרכזיותה של ירושלים בתודעה ובזהות הלאומית הערבית-פלסטינית היא נושא רגיש שחובה להתייחס אליו.

מעקב אחר מיעוט גדול שחש ניכור מצד מדינת ישראל, אינו מרוצה ממעמדו ועשוי לנקוט פעולות חתרנות הוגדר בחוק כאחריות השב"כ. האתגר של השב"כ הוא לדעת מתי וכיצד התפרצות כזו עלולה להתרחש. הציפייה מארגוני המודיעין היא להזהיר את הדרג המדיני מפני סיכונים ליציבות הפנימית בעקבות פעילות חתרנית, אולם משימה זו מאתגרת מאוד כאשר מדובר במקרים המציגים אותות חלשים בלבד, שאינם מובנים במלואם. וזה מה שאכן קרה בהתפרצות מהומות מאי 2021 בישראל.

מתוך ניתוח המהומות הנרחבות של ערביי ישראל במאי 2021 ניתן להסיק שעתה מצפים מהשב"כ לפתח יכולות חדשות, שיסייעו לו לזהות מבעוד מועד שינויים בהלך הרוח באוכלוסייה ממוקדת כמו המגזר הערבי. על סמך חקר המקרה הנוכחי יש לשער כי התרעה מפני התפרעויות פוטנציאליות לא תבוא ממידע מודיעיני ברמה של "ראיית זהב", דהיינו מידע ודאי שיצביע על כוונות של קבוצות רדיקליות באוכלוסייה הערבית לפעול נגד הממשלה, אלא מהתפתחות הדרגתית ומבוזרת

ומערער את האיזון השברירי של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית (נבות ופוקס, 2023).

העוינות של גורמים פלסטיניים כמו חמאס כלפי ישראל, זיכרון שתי האינתיפאדות ובעיקר פיגועי הטרור שגבו את חייהם של יהודים רבים מוסיפים סיבות לאפליה של ערביי ישראל ולשנאה כלפיהם. יהודים מרגישים פחות בטוחים בגלל פיגועי הטרור (שוקר, 2022). הסיבות לאפליה הן גם דתיות. למשל, רבנים ואנשי דת יהודים קוראים בגלוי לאפליה של ערבים ואינם מתירים את החיים לצידם (נחשוני, 2010).

בעניין מהומות מאי 2021 חשוב לשאול: איזו הפתעה אסטרטגית ניצבה מול ישראל? מהמידע שנאסף עולה כי מאחורי המתפרעים הערבים ב־2021 לא עמד שום מאמץ מאורגן, בדומה לאינתיפאדה השנייה ב־2000 וגם לאינתיפאדה הראשונה ב־1987 (Lustick, 1993). ניתן להגדיר את ההפתעה של מאי 2021 כהפתעה מפוזרת (Barnea, 2019), שהחלה במזרח ירושלים והתרחבה לערים המעורבות בישראל בצורה ספונטנית, ומשם התפתחה בהדרגה למחאה עממית נגד ישראל בעיקר בעזרת הרשתות החברתיות, ללא הכוונה ארגונית כלשהי. בעיני השב"כ הייתה תופעה זו מאתגרת להתמודדות, מכיוון שלא ניתן היה לזהות מנהיגים או ארגונים המכוונים את הפעילות ולכן גם לא לעצור אותם. מצב זה מתאים בדיוק להגדרה של הפתעה מפוזרת. סוכנויות מודיעין יודעות שהפתעות יכולות להתרחש, אך הן מתוסכלות מאוד כשזה אכן קורה, והן מוצאות עצמן כושלות בחיזוי האסונות שהיה עליהן לצפות. מייקל ווטקינס ומקס בזרמן (2003) מציגים מודל למיפוי טוב יותר וטוענים כי "במחקר שלנו על הפתעות צפויות שהתרחשו בעסקים ובממשל מצאנו שניתן לייחס את חוסר היכולת של ארגון להתכונן להפתעות לשלושה סוגים של חסמים: פסיכולוגי, ארגוני ופוליטי. מנהלים אולי לא יכולים לבטל את החסמים הללו לחלוטין, אבל יש באפשרותם לנקוט צעדים מעשיים כדי לצמצם אותם באופן משמעותי". המחברים מציינים כי כשלים אלו נובעים מתקלות בשלבים של זיהוי, תעדוף וגיוס. הימנעות מפעולה בכל אחד משלושת השלבים הללו תשאיר את הארגון פגיע, כפי שככל הנראה קרה במקרה זה. מניעה יעילה של הפתעות מחייבת לחקור תחילה מהם השינויים הפוטנציאליים שעלולים לסכן את היציבות הפנימית של מדינה, כדי שניתן יהיה לזהות אותם בשלב מוקדם, ולאחר שזוהו יש לתת להם עדיפות גבוהה. השלב השלישי הוא גיוס משאבי הארגון, בחינת האינדיקטורים לעומק והחלטה אם יש לפעול (Watkins & Bazerman, 2003).

ועדת אור (2003). **דין וחשבון נוסח מלא**: שער ראשון, פרק א' סעיפים 4-19; פרק ג' סעיפים 184, 189, 191-194 <https://tinyurl.com/yx7tepmj>

זיזאב, ר' (2023, 19 בנובמבר). **הוא לא התבייש לשאול | 50 שנה למות דוד בן גוריון**. Ynet. <https://tinyurl.com/59metyjv>

זקן, ד' (2021, 24 בספטמבר). הסוגיות המשפטיות בדרך לפתרון: השב"כ יצטרף למאבק בפשיעה בחברה הערבית. **גלובס**. <https://tinyurl.com/yn9sp79h>

חדאד חאג' יחיא, נ' (2017). **החברה הערבית בישראל: תמונת מצב חברתית כלכלית ומבט לעתיד** (בשיתוף עם ר' אסף). המכון הישראלי לדמוקרטיה. <https://tinyurl.com/3k3h4jxj>

חדאד חאג' יחיא, נ' (2021, 17 במרס). **הציבור הערבי כבר לא בשוליים**. המכון הישראלי לדמוקרטיה. <https://tinyurl.com/yvyap53f>

חוקי יסוד: ישראל – מדינת הלאום של העם היהודי (2018). <https://tinyurl.com/35mau6ck>

חוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002 (2002). <https://tinyurl.com/yc8578bb>

יהושע, י' (2021, 26 במאי). בידים של דף. **ידיעות אחרונות**. ישיב, ע' ו(קלינר) קסיר, נ' (2013). **שוק העבודה של ערביי ישראל: סקירת מאפיינים וחלופות למדיניות**. אוניברסיטת תל אביב (החוג למדיניות ציבורית) ובנק ישראל.

לביא, א' (2010). התמודדות ישראל עם האנתפאדה: בחינה ביקורתית. **עדכן אסטרטגי**, 13(3), 87-104. <https://tinyurl.com/497tdkp5>

לוי, ל' ואילנאי, א' (2022, 21 בספטמבר). **המפכ"ל: "בעימות האלים הבא יש לחסום את הרשתות החברתיות"**. Ynet. <https://tinyurl.com/4wah2372>

מבקר המדינה (2017, 28 בפברואר). **תהליכי קבלת החלטות בקבינט בנוגע לרצועת עזה לפני מבצע צוק איתן ובתחילתו**. <https://tinyurl.com/b3ht544b>

מבקר המדינה (2022, 27 ביולי). **השיטור ואכיפת החוק בערים מעורבות באירועי שומר החומות ובשגרה**. דוח ביקורת מיוחד – ערים מעורבות. <https://tinyurl.com/yju3nh23>

מצא, ד' (2016). **דפוסי ההתנגדות של המיעוט הערבי בישראל – בחינה היסטורית ומבט לעתיד**. מזכר 158, המכון למחקרי ביטחון לאומי. <https://tinyurl.com/49jwvu9k>

מרגלית, ל' (2018, 14 באוגוסט). **השב"כ: מגן מפני חתרנות או חותר תחת הדמוקרטיה? המכון הישראלי לדמוקרטיה**. <https://tinyurl.com/yym6798t>

מרדור, ד' ואלדדי, ר' (2018). **תפיסת הביטחון של ישראל – דו"ח הוועדה לגיבוש תפיסת הביטחון (ועדת מרדור) ובחינתו בחלוף עשור**. מזכר 182, המכון למחקרי ביטחון לאומי. <https://tinyurl.com/2u2fw5pn>

נבות, ס' ופוקס, ע' (2023, 3 בדצמבר). **חוק הלאום: המהות, העקרונות, הפרשנות והסעיפים החסרים**. המכון הישראלי לדמוקרטיה. <https://tinyurl.com/mtxfteuf>

נחמיאס, ר' (2006, 26 בספטמבר). **רוב הפלסטינים: רוצים להיות כמו חיזבאללה**. Ynet. <https://tinyurl.com/3uzbjxwz>

נחשוני, ק' (2010, 7 בדצמבר). **50 רבני ערים: לא להשכיר דירות לערבים**. Ynet. <https://tinyurl.com/vuue764e>

סמוחה, ס' (2010). מלחמת לבנון השנייה והערבים בישראל. בתוך פ' עזאיה, נ' נחמיאס ומ' כהן (עורכים), **שירותי רווחה, בריאות וחינוך בשעת חירום: לקחים ממלחמת לבנון השנייה** (עמ' 163-172). פרדס הוצאה לאור.

פיור, ד' (2014, 19 ביולי). הורידו אותה מרכבת, שרפו לי את האוטו: ערביי ישראל בצל "צוק איתן". **גלובס**. <https://tinyurl.com/z42y8d2e>

פלדמן, ש' (2001). האינתיפאדה השנייה – הערכת מצב. **עדכן אסטרטגי** 4(3), 4-12. <https://tinyurl.com/y73kztf6>

שתגיע לשלב ההתלקחות ללא התרעה מוקדמת. השב"כ יזדקק ליכולות אנליטיות יוצאות דופן כדי לזהות שינויים בדינמיקה הפנימית ובהלכי הרוח של בני מיעוטים החשים ניכור מצד המדינה, ובייחוד לאינדיקטורים שיזהו שינויים כאלה ויראו מתי הם עלולים להוביל לפעולות חתרניות אלימות המאיימות על הביטחון הלאומי של ישראל.

ד"ר אבנר ברנע הוא עמית מחקר במרכז לחקר הביטחון הלאומי (NSSC) באוניברסיטת חיפה. הוא גם מרצה בבית הספר למנהל עסקים במכללה האקדמית נתניה ובאוניברסיטת רייכמן. ד"ר ברנע הוא בכיר לשעבר בשב"כ ומחבר הספר **את זה לא צפינו: ניתוח השוואתי של כישלונות מודיעיניים בתחום הלאומי ובתחום העסקי** (2019). ספרו האחרון *We Never Expected That: A Comparative Study of Failures in National and Business Intelligence* פורסם בארצות הברית בשנת 2021. avnerpro@netvision.net.il

תודות

אני מבקש להודות לפרופ' אבי משולח מהאוניברסיטה העברית בירושלים על הערותיו החשובות. ברצוני להודות גם לסטודנטים לאה גז וג'וליאן קצנמאיר מאוניברסיטת רייכמן על עזרתם באיסוף המידע ששימש אותי בכתיבת המאמר.

מקורות

אילני, ע' וליס, י' (2008, 28 בדצמבר). ערביי ישראל יצאו להפגנות במחאה על המבצע. **הארץ**. <https://tinyurl.com/45ty49xd>

בן ארי, י' (2020, 26 בספטמבר). השלד בארון של האינתיפאדה השנייה. **הארץ**. <https://tinyurl.com/2n5w6a92>

בן דוד, א' (2022, 29 באפריל). עדיין לא ברור היכן עובר הקו בין הפשיעה הפלילית ללאומנית במגזר הערבי. **מעריב**. <https://tinyurl.com/2wp7nh68>

ברנע, א' (2020). שילוב דיסציפלינת המודיעין המסכל בתפיסת הביטחון של ישראל. **עדכן אסטרטגי**, 23(2), 18-30. <https://tinyurl.com/4sr43p5w>

דרור, י' (2022). **אמת ממדינת היהודים**. ידיעות ספרים.

הכנסת – מרכז המחקר והמידע (2020, 14 בספטמבר). **נתוני שכר ותעסוקה בחברה הערבית בדגש על ענף ההייטק** [כתיבה: נ' בוטוש]. <https://tinyurl.com/5ypj5hb6>

הכנסת – מרכז המחקר והמידע (2021, 27 במאי). **ערבים בערים המעורבות: מבט על** [כתיבה: ע' אבגר, א' וייסבלאי, ר' שורץ ומ' לרר]. <https://tinyurl.com/5yh8x7a5>

המרכז למורשת המודיעין (מ.ל.מ). מרכז המידע למודיעין ולטרור (ל"ת). **ארבע שנות עימות אלים בין ישראל לפלסטינים – סיכום ביניים**. <https://tinyurl.com/7rjbrf3w>

הנקין, י' (2022, 12 בינואר). "אם יקרה פעם נוספת": מאורעות מבצע "שומר החומות" כמקרה של לחימה היברידית. **מערכות**. <https://tinyurl.com/ykcdnet7>

הראל, ע' (2022, 17 בפברואר). "עצרנו אינסוף אנשים שלא לצורך. זה לא תרם דבר". **הארץ**. <https://tinyurl.com/4e76jf8d>

הרכבי, י' (1999). **מלחמה ואסטרטגיה**, עמ' 534. מערכות.

- שלח, ע' (2015). **האומץ לנצח – מדיניות ביטחון לישראל**. ידיעות ספרים.
- N12 (2021, 14 במאי). **שב"כ בהודעה חריגה: "פועלים לצד המשטרה בסיכול ומניעה של ההתפרצויות האלימות"**. <https://tinyurl.com/3wfekdrt>
- Ansoff, H.I. (1975). Managing strategic surprise by response to weak signals. *California Management Review*, 18(2), 21–33. <https://doi.org/10.2307/41164635>
- Bar-Joseph, U. (2000). Towards paradigm shift in the Israeli security conception. *Israel Affairs*, 6(3-4), 99–114. <https://doi.org/10.1080/13537120008719574>
- Barnea, A. (2017). Counterintelligence: Stepson of the intelligence discipline. *Israel Affairs*, 23(4), 715–726. <https://doi.org/10.1080/13537121.2017.1333725>
- Barnea, A. (2019). Strategic intelligence: A concentrated and diffused intelligence model. *Intelligence and National Security*, 35(5), 701–716. <https://doi.org/10.1080/02684527.2020.1747004>
- Barnea, A. (2023). Israeli intelligence, the second Intifada, and strategic surprise: A case of "intelligence to please"? *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 36(2), 516–540. <https://doi.org/10.1080/08850607.2021.1994347>
- Barnea, A., & Meshulach, A. (2020). Forecasting for intelligence analysis: Scenarios to abort strategic surprise. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 34(1), 106–133. <https://doi.org/10.1080/08850607.2020.1793600>
- Ben Menachem, Y. (n.d.). *Were Jerusalem and Mount Temple the reasons for the May 2021 riots?* The Jerusalem Center for Public Affairs. <https://tinyurl.com/mw68ruxf>
- IDF (2021, June 14). *Operation Guardian of the Walls*. <https://tinyurl.com/yckpd6tr>
- Lustick, I. (1993). Writing the Intifada, collective action in the occupied territories. *World Politics*, 45(4), 560–594. <https://doi.org/10.2307/2950709>
- Ministry of Foreign Affairs (2015, September 13). *Wave of Terror 2015-2023*. <https://tinyurl.com/3jffayhh>
- רביד, ב' (2012,3 בפברואר). ראש השב"כ על תג מחיר: מתנחלי יצהר מטילים טרור על הממשלה. **הארץ**. <https://tinyurl.com/yx7ane37>
- רבינוביץ, ד' (2002, 14 במאי). שקט מנוכר. **הארץ**. <https://tinyurl.com/28sn2k7u>
- רבינוביץ, ד' ואבו בקר, ח' (2002). **הדור הזקוף**. כתר.
- שדה, ש' (2010, 28 באוגוסט). לפעמים המלחמה היא רק תירוץ: המציאות העגומה של ועדת החקירה בישראל. **TheMarker**. <https://tinyurl.com/yjjuhrfb>
- שוקר, פ' (2022, 20 ביוני). **סקר דעת קהל על עמדותיו של הציבור היהודי בישראל שנה לאחר אירועי "שומר החומות"**. JISS. <https://tinyurl.com/5e6ymc4a>
- Omand, D. (2010). *Securing the State*, pp. 219–224. Hurst and Company.
- Schoemaker, P.J.H., & Day, G.S. (2009, April 1). *How to make sense of weak signals*. MIT Sloan Management Review. <https://tinyurl.com/msxpf4ar>
- Shmaryahu-Yeshuron, Y. (2022). Retheorizing state-led gentrification and minority displacement in the Global South-East. *Cities*, 130. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2022.103881>
- Shragai, N. (2022). *The Israeli Arab rioters still mourn the "Nakba" and yearn for the "Return"*. Jerusalem Center for Public Affairs. <https://tinyurl.com/yu8k6zem>
- Walter, B. (2022). *How civil wars start and how to stop them*. Crown Publishing.
- Watkins, M.D., & Bazerman, M.H. (2003). *Predictable surprises: The disasters you should have seen coming*. Harvard Business Review. <https://tinyurl.com/2eff94uh>
- Wohlstetter, R. (1962). *Pearl Harbor, warning and decision*, pp. 111–112; 387–389. Stanford University Press.
- Wootkliff, R. (2018, July 18). *Final text of Jewish nation-state law, approved by the Knesset early on July 19*. The Times of Israel. <https://tinyurl.com/4t93kub8>