

# עדכן אסטרטגי

כרך 22 | גיליון 2 | יולי 2019

**מדוע אין כל צורך ביוזמות החקיקה לשינוי מערכת המשפט?**  
בל יוסף

**החברה הערבית והבחירות לכנסת ה-21 והי-22**  
אפרים לביא, מורסי אבו מוך, מאיר אלרן

**דה-לגיטימציה של מקדמי שלום בחברה הישראלית**  
גלעד שר, נעמי שטרנברג, מור בן-כליפא

**הטכנולוגיה בשירות חמאס – צעד קדימה, שניים אחורה**  
אביעד מנדלבאום ולירן ענתבי

**משמעות הפיקוח האזרחי על הצבא בזיקה לסוגיות ערכיות  
ובעולם של עימותים היברידיים**  
קובי מיכאל וכרמית פדן

**הקיטוב באיחוד האירופי וההשלכות על ישראל: המקרה של הולנד**  
ג'יי. א. קלייה

**יחסי ערב הסעודית ופקיסטן: רב הנסתר על הגלוי**  
יואל גוז'נסקי

**יחסי ישראל עם מזרח-אפריקה**  
ירון סלמן

**INSS**

המכון למחקרי ביטחון לאומי  
THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES



תל אביב אוניברסיטת  
UNIVERSITY



# עדכן אסטרטגי

כרך 22 | גיליון 2 | יולי 2019

---

- 3** דבר העורך
- 7** בל יוסף  
מדוע אין כל צורך ביוזמות החקיקה לשינוי מערכת המשפט?
- 17** אפרים לביא, מורסי אבו מוך, מאיר אלרן  
החברה הערבית והבחירות לכנסת ה-21 וה-22
- 25** גלעד שר, נעמי שטרנברג, מור בן-כליפא  
דה-לגיטימציה של מקדמי שלום בחברה הישראלית
- 37** אביעד מנדלבאום ולירן ענתבי  
הטכנולוגיה בשירות חמאס – צעד קדימה, שניים אחורה
- 49** קובי מיכאל וכרמית פדן  
משמעות הפיקוח האזרחי על הצבא בזיקה לסוגיות ערכיות ובעולם של עימותים היברידיים
- 61** ג'י. א. קלייה  
הקיטוב באיחוד האירופי וההשלכות על ישראל: המקרה של הולנד
- 71** יואל גוז'נסקי  
יחסי ערב הסעודית ופקיסטן: רב הנסתר על הגלוי
- 83** ירון סלמן  
יחסי ישראל עם מזרח-אפריקה

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

## עורך ראשי

עמוס ידלין

## עורך אחראי

מרק הלר

## מנהל מערכת

משה גרונדמן

## עורכת משנה

ג'ודי רוזן

## חברי המערכת

שלמה ברום, יואל גוז'נסקי, משה גרונדמן, מרק הלר, עמוס ידלין, גליה לינדנשטראוס, עודד ערן, ענת קורץ, אפרים קם, ג'ודי רוזן

## מערכת מורחבת

ד"ר דן בן דוד, פרופ' עזר גת, פרופ' תמר הרמן, פרופ' אייל זיסר, אפרים הלוי, פרופ' עמנואל סיוון, פרופ' אשר ססר, פרופ' איתמר רבינוביץ', שמעון שטיין, פרופ' שמעון שמיר, פרופ' גבי שפר

## עורכת לשון: מירה ילין

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

## דפוס: אליניר, פתח תקווה

## המכון למחקרי ביטחון לאומי (חל"צ)

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

## עדכן אסטרטגי מתפרסם בעברית ובאנגלית

תוכנו המלא מוצג באתר המכון: [www.inss.org.il](http://www.inss.org.il)

## דבר העורך

גיליון זה של **עדכן אסטרטגי** הוא הגיליון ה־28 והאחרון בעריכתי. מאז אוקטובר 2012 אני מופקד על תיאום מערכת האחראית לפרסום חלק נכבד ממחקר העומק מונחה המדיניות שמפיק המכון למחקרי ביטחון לאומי. מהמהדורה הבאה ואילך תעבור האחראיות על כתב העת לקובי מיכאל ולעומר עינב, ואני מאחל להם הצלחה רבה.

במהלך שבע השנים שבהן שימשתי כעורך כתב העת, הובילו אותי שתי מטרות עיקריות: הראשונה הייתה להבטיח כי כתב העת ישקף את אופיים המשתנה של אתגרי הביטחון של ישראל, והשנייה הייתה לשמור ככל האפשר על המחויבות לרמת ניתוח גבוהה המתבוננת מעבר לכותרות היום־יומיות במטרה לזהות את המגמות שביסודן, ומציעה מענה ויוזמות מדיניות אפשריות בדרכים שיעשירו וימריצו את הדיון הציבורי.

באשר למטרה הראשונה, הקוראים הקבועים של **עדכן אסטרטגי** ודאי שמו לב לשינוי העדין אך המורגש בסוגיות שכתב העת – ואנחנו מאמינים גם ממשלות ישראל – נדרשים לעסוק בהן. שינוי זה מקורו בהבנה מתפתחת של משמעות המונח 'ביטחון לאומי'. באופן מסורתי עסק תחום הביטחון הלאומי באיומים מצד ישויות פוליטיות אחרות על שלומם הפיזי של מדינה ואזרחיה, ומתוך כך גם של מדינות אחרות ובעיקר בעלות ברית, ששלומן מהווה נכס ביטחוני. באופן אינסטינקטיבי, איומים ויכולות ביטחוניים נתפסים קודם כול כסוגיה צבאית. לכן כתב העת המשיך להתייחס לנושאים הביטחוניים המוכרים דוגמת האיומים ו/או ההזדמנויות שמציבים הפלסטינים, איראן, שחקנים אחרים במזרח התיכון ומעצמות מובילות מחוץ לאזור, לצד נושאים צבאיים כלליים כמו יכולות קינטיות וסייבר, מודיעין, טרור ותפוצת נשק להשמדה המונית. מעבר לכך הגיוני להרחיב את ההבנה בתחום הביטחון גם לתחום הכלכלי, שכן המגמות הכלכליות הרחבות, לצד גישה ספציפית למשאבים ולשווקים, הן גורמים חיוניים לרווחה ואף מהוות בסיס ליכולות הצבאיות. יחד עם כלים אחרים של שכנוע או כפייה, גורמים אלה הם המקור ל"משאבי המלחמה", ומכאן החשיבות הגוברת של מדינות המפרץ.

כל אלה מכונסים בדרך כלל תחת הכותרת "ביטחון קשה", אולם בעשורים האחרונים גוברת – אפילו בקרב מעצמות צבאיות גדולות – הערכת חשיבותם של איומי "ביטחון רך", כלומר, איומים שאינם צבאיים ושאנם נובעים בהכרח ממדיניות מודעת של ישויות פוליטיות אחרות כלפי רווחתם של המדינה ואזרחיה.

דוגמאות בולטות הן פשע מאורגן וסמים, מחלות מדבקות, הידרדרות סביבתית ושינויי אקלים, ועבור ישראל – התפשטות רעיונות שעלולים להיות מסוכנים או הרסניים. זו הייתה הסיבה לניתוחים הרבים שהוקדשו לאביב הערבי ולדאע"ש (כל עוד שלטו התופעות הללו בתודעה האזורית והעולמית). התפתחויות אלה נוצרות או צומחות מחוץ לגבולותיהן של מדינות, וללא שיתוף פעולה חוצה גבולות לא ניתן לטפל בהן ביעילות הנדרשת. במלים אחרות, ראוי ומוצדק להציב גם אותן על סדר היום של מדיניות החוץ והביטחון של המדינה.

עם זאת, קיים מערך שלישי של סוגיות שאינן מתאימות לקטגוריה של הביטחון ה-"קשה" או של הביטחון ה-"רך", משום שבאופן רשמי הן כלל לא מצויות על סדר היום של מדיניות החוץ או הביטחון. מדובר בסוגיות שלכאורה הן פנים-ארציות, אך כאלה שלהתפתחותן עשויות להיות השלכות חמורות על מעמדה הבינלאומי של ישראל ועל המוניטין שלה, על איכות יחסי החוץ והביטחון שלה עם מדינות אחרות, ובסופו של דבר, גם על רווחתה הצבאית והכלכלית. המונח המתאים ביותר לתיאור סוגיות אלה הוא אולי "חוץ-פנים" (Intermestic), משום שהוא מטשטש את ההבחנה המסורתית בין מדיניות חוץ למדיניות פנים. אין הכוונה לאמידה המוכרת המיוחסת להנרי קיסינג'ר, שלפיה "לישראל אין מדיניות חוץ, רק פוליטיקה פנימית", אלא להשלכות הלא-מודעות או הבלתי מכוונות של החלטות בנושאי פנים טהורים לכאורה על מדיניות החוץ והביטחון.

בעולם המתאפיין בתלות הדדית, יחסים צבאיים, מדיניים וכלכליים טובים עם חלק מהמדינות המובילות בעולם חשובים עבור רוב המדינות. הדבר נכון אפילו לגבי מעצמות עולמיות גדולות כמו ארצות הברית, רוסיה וסין, שלכאורה מסוגלות לחתור לקיום אוטרכי ובכל זאת משקיעות זמן, כסף והון אינטלקטואלי, במאמץ ללטש את הדימוי הבינלאומי שלהן. אבל הדבר נכון שבעתים עבור מדינות כמו ישראל, שהן קטנות, שוכנות בסביבה עוינת, כוללות אוכלוסיות מיעוטים גדולות עם קשרי מוצא לכוחות שמחוץ לגבולותיהן, ותלויות במידה רבה במדיניות תומכת ויציבה, המושתתת על תמיכה ציבורית יציבה, מצד מעצמות גדולות. למרות הכוח הצבאי והכלכלי העצום שישראל בנתה לעצמה במשך עשרות שנים, הצורך שדוד בן-גוריון השכיל לזהות כבר לפני יותר משבעים שנה – שישראל זקוקה לתמיכה של מעצמת-על אחת לפחות בכל נקודת זמן – נותר רלוונטי גם במאה ה-21. ואולם סביר ביותר להניח שתמיכה ציבורית יציבה בישראל, שתהווה בסיס למדיניות תומכת לאורך זמן, תגיע ממעצמה דמוקרטית בעלת קהילה יהודית משמעותית ומשפיעה המזדהה עם ישראל. במלים אחרות, ישראל עודנה זקוקה לתמיכה דו-מפלגתית מארצות הברית. עם זאת, התמידות של תמיכה זו תלויה בהשלמה מתמשכת של ערכים חברתיים ומערכות פוליטיות. בקצרה, הפוליטיקה הפנימית בישראל אכן משפיעה על הביטחון הלאומי שלה – מה שקורה בבית לא נשאר בבית.

משום כך נכון וראוי שכתב עת המוקדש לביטחון הלאומי של ישראל יפנה תשומת לב רבה יותר לסוגיות "חוי־פנים" כמו טבעה של המערכת הפוליטית במדינה, איכות הדמוקרטיה שלה (לרבות הפרדת רשויות ואיזונים ובלמים), חופש התקשורת, יחסי מיעוטים ורוב, ויחסי דת ומדינה – כפי שניסינו לעשות.

אנחנו פחות בטוחים שמימשנו את המחויבות השנייה – לפרסום מחקר קפדני באיכות גבוהה, המבודל מתרבות "התגובה המידית" הבולטת בשליטתה בשיח הציבורי בעידן הרשתות החברתיות. לעניין זה אין כמובן תשובה מוחלטת, שכן הקביעה מהי "איכות" היא סובייקטיבית מטבעה, אך אנחנו לפחות יכולים לומר בביטחון שמטרה זו עמדה בעקביות בראש סדר העדיפויות שלנו. אם התקרבו לעמידה ברף, הרי זה בזכות חברי המערכת, שהשקיעו זמן, חשיבה מסודרת, תובנה אינטלקטואלית, ידע וניסיון בתהליך המשותף של קבלת החלטות לפרסם (או לאי לפרסם) מה שהוצע לשיקולנו.

מבלי להמעיט בתרומתו של מי מחברי המערכת – שכן כולם מילאו תפקיד חשוב בקבלת החלטות באשר לעריכה (מה שגם יצר את הערך המוסף של דיונים ערים ומהנים) – ברצוני להודות במיוחד למשה גרונדמן, מנהל הפרסומים של המכון למחקרי ביטחון לאומי, וליהודית (ג'ודי) רוזן, עורכת משנה של **עדכן אסטרטגי** ועורכת במכון. מעבר למומחיות הטכנית החיונית שלהם, שבלעדיה הפרסום לא היה מתאפשר, משה וג'ודי העניקו בהתמדה תובנות ופרספקטיבות מהותיות ויקרות ערך שחמקו לעיתים מעיני האחרים. כולנו יחד הפקנו כתב עת שהעצים את תוצר המכון והעלה את הדיון האינטלקטואלי והמדיני בתוך ישראל ואודותיה.

מרק הלר

יולי 2019

## דברי תודה והערכה

---

בתום שבע שנים מסיים ד"ר מרק הלר – מוותיקי המכון ומבכירי חוקריו – את תפקידו כעורך כתב העת **עדכן אסטרוטגי** – ספינת הדגל האינטלקטואלית של המכון.

חובה נעימה היא לי להודות למרק על מנהיגות אקדמית, על ידע נרחב והתמצאות מרשימה בנפתולי ההיסטוריה והיחסים הבינלאומיים שבאו לביטוי בהכוונה מושכלת של בחירת המאמרים שפורסמו ב**עדכן**. היכרותו של מרק עם רזי הדיסציפלינות בהן עוסק המכון תרמו והוסיפו נדבך הכרחי לשליטתו המוקפדת בבאים אל שערי כתב העת.

השבחים להם ראוי מרק מתייחסים גם לניהול מערכת מגוונת ורבת דעות, ליושרה המקצועית שלו, להקשבה ולפתיחות המרשימה כמו גם לשיתוף המלא של העושים במלאכה ולהתמודדות האמיצה עם האילוצים שניצבו במעלה דרכו של **העדכן האסטרוטגי** למקום המכובד שבו הוא ממוקם כיום הן בארץ והן בקהילה האקדמית הבינלאומית.

על כול אלה ועל עוד – ברכות כנות, הערכה רבה ותודה גדולה.

ד"ר מרק הלר יישאר איתנו כחוקר בכיר בצוות המוביל של המכון.

אלוף (מיל') עמוס ידלין  
ראש המכון למחקרי ביטחון לאומי

יולי 2019



# מדוע אין כל צורך ביוזמות החקיקה לשינוי מערכת המשפט?

בל יוסף

לאחרונה עולות על סדר היום הציבורי יוזמות רבות שמטרתן החלשה של מערכת המשפט, ובהן יוזמות קונקרטיות לפגיעה בסמכותו של בית המשפט העליון לפסול את חקיקת הכנסת. מאמר זה טוען כי יוזמות אלו מיותרות, לנוכח הדיאלוג החוקתי שמתקיים בין בית המשפט העליון לכנסת. בית המשפט מאפשר ברוב המקרים של המקרים תגובה פוליטית לפסיקותיו (ולעיתים נמנע מהתערבות מטעם זה); לכנסת מצידה יש יכולת אפקטיבית להתמודד עם פסיקות בית המשפט העליון ולהגיב עליה, וכך היא אכן עושה הלכה למעשה. על בסיס מחקר אמפירי רחב היקף מדגים המאמר כיצד דיאלוג זה מתנהל, ומראה כי התהליך החוקתי הקיים מערב את כל רשויות השלטון.

**מילות מפתח:** משפט ופוליטיקה, משפט וביטחון, בית המשפט העליון, כנסת, דיאלוג חוקתי

במהלך חודש מאי 2019 וכחלק מהמשיא ומתן הקואליציוני לקראת הרכבת הממשלה ה־35 דווח בתקשורת על יוזמות שמטרתן להחליש בצורה משמעותית את בית המשפט העליון, את כוחו ואת סמכויותיו, לצד חיזוק ההשפעה הפוליטית עליו ועל הרכבו. מהלך דומה עתיד היה להתבצע ביחס ליועצים המשפטיים בממשלה.<sup>1</sup> אף כי לא ברור מה בדיוק נכלל ביוזמות אלו, עצם פרסומן והיותן "על השולחן" משפיעים במידה רבה על השיח הציבורי, הפוליטי, החוקתי והמשפטי המתקיים כיום. יוזמות אלו לא נולדו בחלל ריק. מזה תקופה ארוכה קיים דיון ער ותוסס (כמו בהרבה מדינות אחרות) על מקומו של בית המשפט בחברה דמוקרטית, ובאופן רחב יותר על הדרכים השונות להבין את עקרון הדמוקרטיה. האם הדגש הוא על

בל יוסף היא חוקרת במכון למחקרי ביטחון לאומי ותלמידת מחקר לתואר שלישי באוניברסיטת תל אביב.

שלטון הרוב או על יישום מכלול של ערכים כדוגמת שלטון החוק, הפרדת רשויות והגנה על מיעוטים, שמצריך ביקורת שיפוטית? כך, מצד אחד יש הטוענים כי ההתנהלות של בית המשפט העליון, הנכונות שלו להתערב בסוגיות יסוד והאופן המרחיב שבו הוא מתערב מהווים סכנה לדמוקרטיה ומחייבים שינוי יסודי של הכללים. נטען במסגרת זו כי בית המשפט בהתערבותו המוגברת פוגע בכוחן של הרשויות הפוליטיות למשול ולהוציא לפועל את המדיניות הרצויה בעיניהן.<sup>2</sup> מצד אחר טוענים כי הפיקוח על השלטון, ובכלל זה מעשי המינהל והחקיקה, הוא רכיב הכרחי בממשל דמוקרטי תקין ומתפקד.<sup>3</sup> לפי גישה זו בית המשפט נתפס כשומר הסף של הדמוקרטיה במובנה הרחב (במיוחד בישראל, שבה אין חסמים אחרים על כוחם של המחוקק והממשלה).<sup>4</sup>

ככל שהיוזמות הללו עשויות לשנות את טיבו של המשטר הדמוקרטי במדינה, אזי יש להן גם השלכות על הביטחון הלאומי, שכן נכלל בו לא רק עיסוק בהגנה על קיומה הפיזי של המדינה אלא גם שימור זהותה כמדינה יהודית ודמוקרטית. ביטוי לכך מצוי למשל במסמך 'אסטרטגיית צה"ל', שבו מוגדרים יעדיה הלאומיים של המדינה כך שהם כוללים את "שמירת ערכיה של מדינת ישראל וצביונה כמדינה יהודית ודמוקרטית וכבית לעם היהודי".<sup>5</sup> לשינוי מהותי בהיקף הביקורת של בית המשפט העליון בנושאי ביטחון יש גם השלכות מעשיות על היבטים הנוגעים ללגיטימציה של הפעילות הביטחונית, הן כלפי פנים והן כלפי חוץ, כפי שאף עולה מדבריה של נשיאת בית המשפט העליון, אסתר חיות.<sup>6</sup>

מטרת מאמר זה אינה להביע עמדה בשיח בין המבקשים לצמצם את הביקורת השיפוטית לבין המבקשים לשמרה או אפילו להרחיבה, או להציע עמדה בשאלת ההיקף הראוי לביקורת זו. מטרת מאמר זה היא להתייחס לרקע העובדתי של הדיון ולהראות כי בניגוד לתמונה המצטיירת, קיים כבר כיום דיאלוג מתמשך בין בית המשפט העליון לבין הכנסת והממשלה. לכן אין בהכרח ניגוד בין התערבות שיפוטית לבין יכולת משילות פוליטית. הדברים מבוססים על מחקר אמפירי רחב היקף של פסיקות בית המשפט העליון, הכולל את כל פסקי הדין שבהם הועלו טענות כנגד התאמת חקיקה של הכנסת לחוקי היסוד משנת 1992 ועד סוף שנת 2018. תמצית הטיעון היא כי בין בית המשפט העליון לבין הרשויות הפוליטיות מתנהל דיאלוג בין-מוסדי. דיאלוג זה מאפשר לכל רשות להגיב ולהביע את עמדתה באופן שאינו מעקר את התגובה העתידית של רשויות אחרות. דיון זה מיועד להוות כלי רעיוני נוסף שדרכו אפשר יהיה לדון באופן ענייני בשאלות היסודיות שצפות לאחרונה, מבלי להשטיח את הדיון או להפוך אותו לפופוליסטי.

בטרם דיון בביקורת השיפוטית על חקיקה ובאופן שבו היא מעוצבת ומאפשרת תגובה פוליטית, חשוב להציג רקע קצר והכרחי לדיון: לאורך השנים חוקקה הכנסת 13 חוקי־יסוד, רובם מוסדיים במובן זה שהם מסדירים את פעילות מוסדות הממשל (כדוגמת חוקי־יסוד: הממשלה, חוקי־יסוד: הכנסת, חוקי־יסוד: השפיטה, חוקי־יסוד: הנשיא ועוד). בשנת 1992 חוקקה הכנסת לראשונה את חוקי־היסוד שעסקו בהגנה על זכויות אדם: חוקי־יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוקי־יסוד: חופש העיסוק. מלבד ההגנה החוקתית על זכויות אדם, בשני חוקי־היסוד קיימת פסקת הגבלה. פסקת ההגבלה מורה כי למחוקק אסור לפגוע בזכויות המוגנות בחוקי־יסוד אלו, אלא אם החוק הפוגע עומד במספר תנאים: ההגבלה היא בחוק, היא הולמת את ערכיה של מדינת ישראל, היא נעשתה לתכלית ראויה והיא מידתית.<sup>7</sup>

בשנת 1995, בפסק דין בנק המזרחי קבע בית המשפט העליון כי מכיוון שהמחוקק הגביל את יכולת החקיקה שלו, משמעות הדברים היא כי לבית המשפט נתונה סמכות לבחון אם המחוקק עמד בתנאים שהוא הציב לעצמו.<sup>8</sup> במילים אחרות, הוא מוסמך לבחון אם החקיקה עומדת בתנאים של חוקי־היסוד ולקבוע כי חוק בטל אם לא עמד בתנאים אלה. זוהי הביקורת השיפוטית החוקתית.<sup>9</sup>

מאז שנת 1992 מתקיימת ביקורת שיפוטית חוקתית באופן תדיר למדי, וניתן להצביע על כמאתיים פסקי דין שפורסמו ובהם טענות כנגד חוקתיות החקיקה. אולם, יש להיזהר מאוד מהרושם כי ביטול חקיקה מתרחש באופן תכוף. ראשית, זוהי כמות זניחה ביותר מכלל התיקים שבהם מטפל בית המשפט העליון. לפי אתר בית המשפט העליון נפתחים בו כ־10 אלפים תיקים מדי שנה.<sup>10</sup> גם אם רק כ־10 אחוזים מהתיקים אכן ניתן פסק דין, מדובר בכמאתיים פסקי דין חוקתיים לעומת אלפים רבים שאינם עוסקים בחוקתיות החקיקה. שנית, גם במסגרת המצומצמת הזאת, בית המשפט נזהר מאוד בבואו לבטל חקיקה. עד כה בוטלו 16 חוקים בלבד על בסיס פגיעה בזכות המוגנת בחוקי־יסוד: כבוד האדם וחירותו, או חוקי־יסוד: חופש העיסוק מבלי לעמוד בתנאי פסקת ההגבלה.<sup>11</sup>

נוסף על כך, ברבים ממקרי ביטול החקיקה מתקיים דיאלוג בין בית המשפט העליון למחוקק (ובכלל זה גם הממשלה כמשפיעה על הליך החקיקה), כאשר פסקת

דיאלוג בין בית המשפט העליון למחוקק מתאפשר הן מצד בית המשפט והן מצד הכנסת. הדיאלוג החוקתי בין בית המשפט העליון לכנסת נותן מענה לטענות שעומדות בבסיסן של רבות מהיוזמות לצמצם את סמכותו של בית המשפט, שכן כבר במצב הקיים, לכל מוסד נתונה אפשרות תגובה למוסד השני (בחוק או בפסק הדין) גם ללא פסקת התגברות.

ההגבלה היא המכשיר החוקתי המרכזי שמאפשר אותו. דיאלוג זה מתאפשר הן מצד בית המשפט והן מצד הכנסת. הדיאלוג החוקתי בין בית המשפט העליון לכנסת נותן מענה לטענות שעומדות בבסיסן של רבות מהיוזמות לצמצם את

סמכותו של בית המשפט, שכן כבר במצב הקיים, לכל מוסד נתונה אפשרות תגובה למוסד השני (בחוק או בפסק הדין) גם ללא פסקת התגברות. להשלמת התמונה חשוב לציין כי במשפט הישראלי אכן קיימת פסקת התגברות מפורשת, כחלק מחוקי-יסוד: חופש העיסוק. ההוראה מצויה בסעיף 8(א) לחוק-היסוד והיא מאפשרת למחוקק לחוקק מחדש (ברוב של 61) חוק שנפסל בבית המשפט. עם זאת, מכיוון שהבסיס לפסילה של מרבית החוקים במשפט הישראלי הוא חוקי-יסוד: כבוד האדם וחירותו (שמעגן זכויות ליבה כמו כבוד, חירות, שלמות הגוף, קניין ועוד), אין לפסקת ההתגברות הקיימת השלכה מהותית.

\*\*\*

לרשות בית המשפט העליון עומדים ארבעה סוגי מנגנונים המאפשרים לו לנהל "דיאלוג חוקתי" עם הרשות המחוקקת. הממצאים השלמים והמלאים המבוססים על מחקר אמפירי רחב עתידים להתפרסם במאמר שיראה אור בקרוב,<sup>12</sup> אך ניתן כבר עתה להצביע על עיקר הדברים:

מנגנון אחד הוא ה**רטוריקה השיפוטית** אשר מאפשרת לבית המשפט להעביר מסרים ולהביע את דעתו, ובכך למתן את המתח הבין-מוסדי ללא תלות ב"שורה התחתונה". ברוב המקרים, כאשר בית המשפט בוחן את ההתאמה של חקיקה לדרישות חוקי-היסוד של זכויות האדם, הוא מדגיש כי הוא עושה זאת בריסון ניכר; כי הוא בוחן אם החוק עומד בדרישות חוקי היסוד ולא אם החוק "טוב" או "רצוי", או את המדיניות שעומדת בבסיסו; וכי ההתערבות השיפוטית בחקיקה היא מוגבלת ומרוסנת ככל האפשר. לצד זאת מדגיש בית המשפט במקרים רבים גם את ההתנהלות הדיאלוגית בין בית המשפט העליון למחוקק. כך למשל כתב המשנה לנשיאה, ג'ובראן, בנושא הזכות לפונדקאות של זוג אבות, לאחר שהחליט להותיר את ההכרעה לכנסת:

בהחלטתנו זו משעים אנו את ההכרעה בסוגיות כבדות המשקל שאליהן התייחסתי לעיל. אנו עושים זאת מתוך כבוד לרשות המחוקקת, ולמערכת היחסים בין הרשות השופטת לבין הרשות המחוקקת. מערכת יחסים זו היא מערכת יחסים מורכבת, המושתתת על דרשיח שבין בית המשפט לבין המחוקק. דרשיח זה נסוב על עקרונות היסוד ועל החוקים של מדינת ישראל ובמסגרתו שואפות שתי הרשויות לקדם את מטרות המדינה ולהתמודד בצורה מיטבית עם האתגרים הניצבים בפניה – זאת תוך שמירה על זכויות היסוד המוקנות לכל אדם מכוח חוקי-היסוד. בסופו של דרשיח זה, מצופה כי תתקבל תוצאה משפטית אשר הולמת את עקרונות היסוד של המדינה ומגנה על חירויות הפרט. כעת, תורה של הרשות המחוקקת לומר את דברה. חזקה עליה כי תגשים את חובותיה החוקתיות ותפעל להגשמה של הזכויות החוקתיות.<sup>13</sup>

בית המשפט אף מדגיש לעיתים את יכולתו של המחוקק להגיב בחקיקה חוזרת. כך למשל נקבע בפסק הדין בעניין ההתנתקות, שם בית המשפט פסל חלק מהסדרי

הפיצוי משום שהם פגעו בקניין המפונים באופן שאינו עומד בהוראות חוקי-היסוד, והוסיף (בהרכב מאוחד של עשרת שופטי הרוב):

למותר לציין כי ביטול ההוראות שעליהן עמדנו אינו סוף פסוק. הוא חלק מהדיאלוג הנמשך בין הרשות השופטת לרשות המחוקקת. על-כן מוסמכת הכנסת כמובן לבחון את התוצאה המתקבלת מביטולן של כמה הוראות בחוק יישום ההתנתקות. היא רשאית לשנות הסדרים אלה או אחרים, על-פי שיקול-דעתה, כדי להגשים יעדים חקיקתיים הנראים לה כרצויים והמקיימים את הדרישות שהיא עצמה קבעה בחוקי היסוד בדבר זכויות האדם.<sup>14</sup>

מנגנון נוסף המאפשר דיאלוג בין הרשויות הוא **דוקטרינות מבוססות תגובה**: דרכי התנהלות שונות העומדות לרשות בית המשפט ומאפשרות לו להימנע מהכרעה חוקתית ולשמר אותה בידיים הפוליטיות. דוקטרינה אחת למשל היא הנחיה שיפוטית: פסקי הדין של בית המשפט העליון נוטים להיות ארוכים ומלאים באמירות שיפוטיות, שחלקן כלל אינן נוגעות לצדדים להתדיינות לפניו, ולכן אינן מחייבות אותם. אולם אמירות אלה מיועדות להעביר מסרים רבים, בין היתר לרשויות הפוליטיות. בכך מתאפשר לבית המשפט להביע את דעתו למול הרשויות הפוליטיות באופן שאינו כופה, ולרשויות הפוליטיות לשקול את הדברים באופן מושכל. בישראל ישנם מחקרים המראים כי בית המשפט עושה שימוש תדיר בכלי זה.<sup>15</sup>

דוקטרינה נוספת היא התראת הבטלות: בית המשפט מודיע למדינה כי היא פועלת שלא כדיון וכי לא תוכל להמשיך לנהוג באופן זה, אך נמנע מביטול החוק באותו מקרה. התראת בטלות מעבירה מסר חד לרשויות הפוליטיות, ועדיין מאפשרת לבית המשפט לא לקבוע הוראה מחייבת באותו מקרה.<sup>16</sup> דרך נוספת היא באמצעות מתן משקל ליוזמות חקיקה. לעיתים מתברר במהלך דיון בעתירה לבג"ץ כי קיימת יוזמת חקיקה שיכולה לתת מענה לנושא שנדון בעתירה. בתגובה בית המשפט משהה, דוחה או מוחק את העתירה. ההנמקה לבחירה זו מבוססת באופן שיטתי על הכבוד שבית המשפט רוחש לכנסת ולממשלה ועל הרצון השיפוטי להותיר את ההכרעה בידי קובעי המדיניות, שם היא צריכה להתקבל. מחקר שנערך על הדוקטרינה בישראל מגלה כי בית המשפט מסתמך עליה ברוב כמעט מוחלט של המקרים, וככלל נמנע מהכרעה בעתירות שיש בנוגע אליהן יוזמת חקיקה.<sup>17</sup>

דרך נוספת להימנע מהוראה על בטלות החקיקה היא באמצעות פרשנות. מזה שנים רבות פועל בית המשפט על פי הכלל שאם ניתן לפרש הוראת חוק כך שתישאר בתוקפה ותמלא את מטרתה, יש לעשות זאת ולהימנע מהכרזה על בטלותה. לדרך זו שני יתרונות חשובים מנקודת ראות של הדיאלוג החוקתי: האחת,

את הפרשנות השיפוטית המחוקק יכול לשנות בחקיקה; השנייה, לפרשנות אין את המחיר הפוליטי והציבורי שיש להכרזה על בטלות חקיקה.

מנגנון שלישי שמאפשר דיאלוג הוא **סעדים חוקתיים**. ככלל, כאשר בית המשפט מוצא כי הייתה הפרה של הדין הוא מעניק סעד – תרופה – למי שפנה אליו ופנייתו נמצאה מוצדקת. כך בכל תחומי המשפט. בתחום החוקתי יש לכך מורכבות מיוחדת: מבחינה מעשית יש לפסילת החוק השלכות רחבות ביותר, שמשתרעות הרבה מעבר לצדדים לתיק. מורכבות שנייה מצויה במישור הציבורי והבין-מוסדי: כאשר בית המשפט מורה על בטלות חקיקה הוא למעשה נותן הוראה כפויה למחוקק, באופן שיוצר מתח רב בין הרשויות. משני טעמים מרכזיים אלה נוטה בית המשפט העליון להעניק סעדים מרוכבים. אלו סעדים ששומרים על ההצהרה העקרונית על הבטלות, אך מצמצמים את השפעתה ואת המתח הבין-מוסדי שהיא יוצרת, ומעבירים את ההכרעה לידיים הפוליטיות.

בהקשר זה ניתן למנות שני סעדים מרכזיים שבהם בית המשפט משתמש. האחד ידוע כ'הפרדה' או 'עקרון העיפרון הכחול'. בית המשפט "מקיף בעיפרון כחול" את החלק בחוק שאינו חוקתי (סעיף, מספר סעיפים, פרק) ומבטל רק אותו, כל עוד שאר החוק יכול להישאר בתוקף ולגשים את תכליתו. כך הפגיעה בפעילות המחוקק מצומצמת ככל האפשר. סעד שני הוא השעיית הבטלות. בית המשפט מורה בפסק דינו על בטלות, אך בד בבד מורה כי ההכרזה תיכנס לתוקף כעבור פרק זמן מסוים (לרוב שלושה או שישה חודשים).<sup>18</sup> פרק הזמן הזה נועד לאפשר למחוקק לתקן את החוק כך שיעמוד בחוקי-היסוד. אם המחוקק יתקן את החוק בטווח זמן זה (יש להדגיש כי בפועל פרק הזמן ניתן להארכה, וכך אכן נעשה פעמים רבות), ההכרזה השיפוטית תתרוקן מתוכן ולא תהיה לה כל משמעות מעשית.

המנגנון הרביעי והאחרון עוסק בשאלה כיצד בית המשפט קובע כי החוק אינו עומד בדרישות חוק-יסוד. כפי שצוין, יש ארבע דרישות מצטברות כדי להצדיק חקיקה הפוגעת בזכות שבחוק-יסוד. למעשה שתי הדרישות הראשונות – כי הפגיעה תהיה בחוק, וכי החוק יהלום את ערכיה של מדינת ישראל (שאותם נהוג לפרש כערכיה בתור מדינה יהודית ודמוקרטית) – אינן מעלות קושי. הדרישות השלישית והרביעית הן שהפגיעה נעשית לתכלית

ההתנהלות הדיאלוגית של בית המשפט בהקשר של ביקורת שיפוטית חוקתית משולה להזמנה, אפשר בהחלט לומר שברוב המקרים של המקרים המחוקק מקבל את ההזמנה.

ראויה וכי היא מידתית. בפועל, **בית המשפט מעולם לא פסל את תכלית החקיקה**. כל פסילות החקיקה על בסיס חוקי-היסוד של זכויות האדם היו לאור מידתיות האמצעים שבהם השתמש המחוקק כדי לממש את תכליתו.

לכך יש משקל לא מבוטל. פסילת תכלית החוק היא חריפה ביותר, והיא למעשה חוסמת את המחוקק מהוצאה לפועל של המדיניות שאותה הוא מבקש לבצע. בית המשפט מכיר בכך, ומטעם זה נמנע מפסילת תכלית החקיקה גם כשהיא מעלה קושי.<sup>19</sup> בכך בית המשפט פועל ביודעין ובאופן מושכל על מנת לאפשר למחוקק להגיב ולהוציא לפועל את המדיניות הרצויה לו, כל עוד הוא עומד בדרישות חוקי-היסוד.

מול בית המשפט עומד המחוקק, אשר מביע את דעתו בחקיקה. אם ההתנהלות הדיאלוגית של בית המשפט בהקשר של ביקורת שיפוטית חוקתית משולה להזמנה, אפשר בהחלט לומר שברוב המכריע של המקרים המחוקק מקבל את ההזמנה. כאמור, ב-16 מקרים בית המשפט ביטל חקיקה משום שעמדה בסתירה להוראות חוקי יסוד של זכויות האדם. ב-11 מקרים המחוקק הגיב ותיקן את החוק. פסקת ההגבלה, לצד ההימנעות השיפוטית מפסילת תכלית החקיקה, אפשרו זאת. המחוקק שינה את האמצעים כך שיעמדו בדרישת המידתיות, ובכך הותאמה החקיקה להוראות חוקי-היסוד. בחמישה מקרים אחרים המחוקק לא הגיב. בשניים מתוך חמשת המקרים הללו מתגבשות יוזמות חקיקה שונות (באשר להוראות חוק למניעת פגיעה במדינת ישראל באמצעות חרם, התשע"א-2011 ולחוקי הגיוס), אשר ככל הנראה יובילו לתגובה של המחוקק.

תהליך חשיבה על מקומו של בית המשפט בחברה ובפוליטיקה ועל היקף ההתערבות הראוי - הוא מבורך, אולם השפעה על בית המשפט שנובעת מאיומים להצר את צעדיו ולפגוע בסמכויותיו אינה הדרך הנכונה לשנות את האיזון החוקתי הקיים.

מכאן, נראה כי הטיעון שבית המשפט העליון ניכס לעצמו שליטה על קביעת מדיניות אינו משקף את המצב בפועל. בית המשפט התנהל ומתנהל באופן שמשמר (לעיתים ממש מקדם) את יכולת התגובה של הרשויות הפוליטיות. הן מצידן נענות להזמנה השיפוטית וממשיכות את הדיאלוג. המחוקק רואה עצמו כבעל יכולת חשיבה עצמאית ומתן תגובה עצמאית בחקיקה, והוא אכן עושה זאת. העובדה שעד כה התגובות של המחוקק היו ענייניות, לגופו של חוק, ולא תגובות שמצמצמות את הביקורת השיפוטית החוקתית, הוסיפה רבות ואפשרה לשמר ולקדם את הדיאלוג החוקתי.

\*\*\*

כמו לעצם הדיון בביקורת שיפוטית ובהיקפה, גם לדיון בדיאלוג החוקתי ובהשלכותיו יש פנים לכאן ולכאן ומבקרים רבים. עם זאת, מאמר זה לא מבקש לדון בשאלה אם הדיאלוג החוקתי שמתנהל הוא רצוי או לא, אלא להציע היבט בעל משקל שפעמים רבות הוא סמוי מן העין.

הערה נוספת לקראת סיום היא באשר לשינויים שמתחוללים באופן ההתנהלות של בית המשפט. בשנתיים האחרונות, חרף הטענות על ההתערבות השיפוטית הרבה, אפשר לזהות שינוי לכיוון של ריסון מוגבר. הקושי במצב זה הוא שהריסון המוגבר אינו נובע מהחלטה מנומקת או מדיון ענייני, אלא ממה שנדמה כסדרת אימונים – עדינים יותר או פחות – על בית המשפט. בית המשפט העליון אינו אמור לפעול מתוך חשש לעצמאותו. כאמור בתחילת הדברים, תהליך חשיבה על מקומו של בית המשפט בחברה ובפוליטיקה ועל היקף ההתערבות הראוי הוא מבורך, אולם השפעה על בית המשפט שנובעת מאימונים להצר את צעדיו ולפגוע בסמכויותיו אינה הדרך הנכונה לשנות את האיזון החוקתי הקיים, ככל שיש רצון לעשות זאת.

ברוב המוחץ של המקרים עומדת לרשות המחוקקת האפשרות לשנות את פסיקת בית המשפט. המחוקק מחוקק ובית המשפט בוחן. לעיתים הוא מחזיר את הכדור למגרש החקיקתי ללא הכרעה, ולעיתים עם הכרעה. כך או כך, באנלוגיה זו הכדור נותר בידיים המחוקקות. עם סיום תהליך החקיקה, ייתכן שהכדור יחזור לבית המשפט, וחוזר חלילה. מטעם זה לא נכון להשתמש בביטוי 'המילה האחרונה'. תהליך הדיאלוג החוקתי בין הרשות השופטת לרשויות הפוליטיות הוא תהליך נמשך ומורכב, שבו כל רשויות השלטון לוקחות חלק בעיצוב המשפט החוקתי של מדינת ישראל. לפיכך, רבות מהיוזמות שמוצעות כיום כדי להגביל את סמכותה של מערכת המשפט הן **מיותרות**.

לסיכום הדברים, כיום מתקיים דיאלוג חוקתי בין בית המשפט העליון לבין הכנסת. הטיעונים הפוליטיים כי בית המשפט "גנב את הדמוקרטיה" והפך למקבל ההחלטות המרכזי בישראל רחוקים מלשקף את המציאות. אין ספק שבית המשפט מביע נכונות בולטת להתערב בסוגיות חברתיות, כלכליות ופוליטיות. אין ספק גם שהרשויות הפוליטיות הן אקטיביות ביותר בכל הנוגע לסדר היום החוקתי והציבורי. לצד זאת, ממצאי המחקר מראים כי כבר כעת יש מסד טוב ואיתן ליחסים הבין-מוסדיים, ככל שמדובר בביקורת שיפוטית חוקתית. בית המשפט העליון בהתנהלותו עושה מאמצים לשמר משילות פוליטית. המחוקק מצידו נמנע עד כה מהוצאה לפועל של יוזמות הפוגעות בבית המשפט העליון. בין שני מוסדות אלו מתקיים וימשיך להתקיים מתח רב, וזה טיבה של מערכת חוקתית. ככל שיש צורך בדיון על "חישוב מסלול מחדש", מוטב שלא להתעלם מהבסיס הרחב הקיים כעת. תמיד אפשר לתקן ולשפר מוסדות ואת אופן התנהלותם, אך יש לעשות זאת תוך הכרה במורכבות היחסים ביניהם ותוך מתן חשיבות למצב הקיים הַלֵּף מחיקתו.



## הערות

- 1 ראו למשל את הפרסום הנרחב ביותר בעיתונות בהקשר זה: מתי טוכפלד, "פסקת ההתגברות היא רק ההתחלה: כך תיראה המהפכה הגדולה במערכת המשפט", **ישראל היום**, 12 במאי 2019, <https://www.israelhayom.co.il/article/656863>
- 2 ראו למשל מהעת האחרונה: נטעאל בנדל, "ישפוט הציבור", **מקור ראשון**, מוסף דיוקן, 31 במאי 2019; יהודה יפרח, "חוזרים לפרופורציות", **מקור ראשון**, 19 במאי 2019. ראו גם את המאמר היסודי של שרת המשפטים (לשעבר) איילת שקד "מסילות אל המשילות", **השילוח**, אוקטובר 2016 [http://hashiloach.org.il/wp-content/themes/hashiloach\\_landing/dist/images/article-shaked.pdf](http://hashiloach.org.il/wp-content/themes/hashiloach_landing/dist/images/article-shaked.pdf)
- 3 גם בעניין זה התקשורת עשירה במיוחד. ראו למשל עלי זלצברגר, "סכנה ברורה ומיידית", **מעריב**, 14 במאי 2019; אבי בר-אלי, "יום הדין של בתי המשפט", *TheMarker*, 28 במאי 2019, (ראיון עם המשנה לנשיא, אליקים רובינשטיין); מרדכי קרמניצר, "בית המשפט, אל הדגל!", **הארץ**, 19 במאי 2019.
- 4 עמיחי כהן, **פסקת ההתגברות: איזונים ובלמים של המוסדות הפוליטיים ומערכת המשפט**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, מאי 2018.
- 5 **אסטרטגיית צה"ל**, פרק א', סעיף 2, אפריל 2018, <https://www.idf.il/media/34416/strategy.pdf>
- 6 אסתר חיות, "תפקידו של בית המשפט בקבלת הכרעות שיפוטיות הנוגעות לביטחון הלאומי של מדינת ישראל", – **עדכן אסטרטגי**, כרך 22, אפריל 2019.
- 7 מקורה של פסקת ההגבלה בסעיף 1 לצ'רטר הקנדי, אשר בו קבועה ביקורת שיפוטית מפורשת: "The Canadian Charter of Rights and Freedoms guarantees the rights and freedoms set out in it subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society."
- 8 ע"א 6821/93 **בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי**, פ"ד מט(4) 221 (1995).
- 9 כך כתב הנשיא ברק: "פסקת ההגבלה הקבועה בסעיף 4 לחוק-יסוד: חופש העיסוק ובסעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו קובעת שריון מהותי. מכוחה, אין לפגוע על-ידי חוק רגיל בזכויות האדם המעוגנות בחוק היסוד, אלא אם כן החוק הרגיל מקיים דרישות מהותיות באשר לתוכנו. הוראת שריון זו תופסת. היא חוקתית. היא שוללת את כוחה של חקיקה רגילה, שאינה מקיימת את דרישות השריון, לפגוע בזכות אדם המוגנת בחוק היסוד."
- 10 אתר בית המשפט העליון <https://supreme.court.gov.il/Pages/Overview.aspx> להרחבה ראו: הרשות השופטת בישראל, **דו"ח שנתי 2017** (2018).
- 11 ארבעה חוקים נוספים בוטלו עוד לפני 1992. כל הארבעה היו חוקים שעסקו בבחירות לכנסת, ונקבע כי הפרו את הדרישה לבחירות שוויוניות המוגנת בסעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת. חוק-יסוד: הכנסת עצמו מורה כי ניתן לפגוע בדרישת השוויון ברוב של 61 חברי כנסת לפחות. מכיוון שחוקים אלו הפרו את עקרון השוויון מבלי לעמוד בדרישה הפורמלית של 61 חברי כנסת בכל הקריאות של החוק, נקבע כי הם בטלים. עם זאת, בית המשפט אפשר לחוקק אותם מחדש, והפעם ברוב הדרוש. שלושה מתוכם אכן נחקקו מחדש ועיגנו ברוב של 61 את הדרישה מהחוק המקורי שבוטל.
- 12 בל יוסף, "הדיאלוג החוקתי בישראל: שתי נקודות מבט" (עתיד להתפרסם ב**משפט ועסקים**).

- 13 בג"ץ 781/15 ארד־פנקס נ' הועדה לאישור הסכמים לנשיאת עוברים על פי חוק הסכמים לנשיאת עוברים (אישור הסכם ומעמד הילוד), התשנ"ו-1996, פס' 51 לפסק דינו של המשנה לנשיאה ג'ובראן (פורסם בנבו, 3 באוגוסט 2017).
- 14 בג"ץ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל, פ"ד נט(2) 481, 748 (2005).
- 15 ליאב אורגד ושי לביא, "הנחיה שיפוטית: הערות לתיקוני חקיקה בפסיקת בית המשפט העליון" עיוני משפט כרך לד, 437 (2011); דוד זכריה קולו הזך של הפיקולו: בית המשפט העליון, דיאלוג ומאבק בטרור (2012).
- 16 לדיון בהתראת הבטלות ראו סוזי נבות, "הדיאלוג החוקתי: דו שיח בכלים מוסדיים", משפטים על אתר יב 99, התשע"ט.
- 17 בל יוסף, "אליה וקוץ בה: המעמד הנורמטיבי של יוזמות חקיקה", עיוני משפט מ 253, 2017. בשנת 2018 בית המשפט אף הסתמך על הדוקטרינה כדי לדחות על הסף, בהיעדר דיון ענייני, עתירות שהוגשו אליו. ראו בל יוסף, "המעמד הנורמטיבי של יוזמות חקיקה כעילת סף", *ICON-S-IL Blog*, 4 בדצמבר 2018.
- 18 להרחבה על סעד זה ראו יגאל מרזל, "השעיית הכרזת הבטלות", משפט וממשל ט 39, התשס"ו.
- 19 הדוגמה הבולטת והעדכנית ביותר היא בפרשיות השונות סביב החוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954. כידוע, בשלושה פסקי דין שונים בית המשפט פסל חלקים מהחקיקה המתקנת. עם זאת ואף שהדיון בפסק הדין מראה כי התכלית של החקיקה העלתה קושי משמעותי, בית המשפט היה נכון לקרוא את התכלית במובן רחב ולאפשר אותה, ולפסול בכל פעם רק את מידתיות האמצעים (ראו בג"ץ 7146/12 אדם נ' הכנסת (פורסם בנבו, 19 בספטמבר 2013), בג"ץ 7385/13 איתן מדיניות הגירה ישראלית נ' ממשלת ישראל (פורסם בנבו, 22 בספטמבר 2014), ובג"ץ 8665/14 דסטה נ' הכנסת (פורסם בנבו, 11 באוגוסט 2015). כן ראו חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס' 3 והוראת שעה), התשע"ב-2012; חוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (תיקון מס' 4 והוראת שעה), התשע"ד-2013; חוק למניעת הסתננות ולהבטחת יציאתם של מסתננים מישראל (תיקוני חקיקה והוראות שעה), התשע"ה-2014 וחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט) (הוראת שעה), התשע"ו-2016).

# החברה הערבית והבחירות לכנסת ה־21 וה־22<sup>1</sup>

אפרים לביא, מורסי אבו מוך, מאיר אלרן

אכזבת הציבור הערבי מתפקוד הרשימה המשותפת ומפירוקה ערב הבחירות לכנסת ה־21 באפריל 2019, בצירוף קמפיין של גורמי אופוזיציה להימנעות מהשתתפות בבחירות – הובילו לשיעור הצבעה נמוך ולירידה בייצוג הציבור הערבי בכנסת מ־13 ל־10 מנדטים: חד"ש־תע"ל (שישה) ורע"ם־בל"ד (ארבעה). מפלגות אלו תמכו בהצבעה על פיזור הכנסת לאחר שנכחו לדעת כי לא ניתן להחליף את שלטון הימין. ראשי המפלגות החליטו לנסות ולכונן מחדש את הרשימה המשותפת ולבקש את אמון הציבור בבחירות לכנסת ה־22, המתוכננות לספטמבר 2019. שאיפתם היא להגדיל את כוחם (13-15 מנדטים) ולהוות לשון מאזניים שתאפשר את החלפת השלטון. בכך הם עשויים להקנות לעצמם השפעה על קבלת ההחלטות בנושאים כלכליים וחברתיים ולתת מענה לציפיות החברה הערבית המגלה רצון להשתלבות בחברה הישראלית.

**מילות מפתח:** החברה הערבית, הרשימה המשותפת, בחירות לכנסת ה־21, בחירות לכנסת ה־22

## ההיערכות הפוליטית בציבור הערבי לקראת הבחירות

ערב הבחירות הכלליות לכנסת ה־21 התפרקה הרשימה המשותפת, שמנתה 13 חברי כנסת. מאבקי כוח פנימיים בין ראשי ארבע המפלגות שהרכיבו את הרשימה מנעו אפשרות לשמור על שלמותה, אף כי היה ברור שהדבר יביא לירידה בייצוג

אל"מ (מיל.) ד"ר אפרים לביא, הוא עמית מחקר אורח במכון למחקרי ביטחון לאומי ומנהל מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום באוניברסיטת תל אביב.  
עורך דין מורסי אבו מוך הוא ראש עיריית באקה אל-גרבייה.  
ד"ר מאיר אלרן הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

הציבור הערבי בכנסת. הפירוק הביא להתמודדות של שתי רשימות ערביות שזכו בעשרה מנדטים: חד"ש-תע"ל (שישה) ורע"ם-בל"ד (ארבעה).<sup>2</sup> במצעי המפלגות הערביות שפורסמו לקראת הבחירות לא נרשמו שינויים מהותיים ביחס לעמדותיהן המוכרות. במהלך מסע הבחירות נטו המפלגות להדגיש את הנושאים האזרחיים, ופחות מכך את הנושאים הלאומיים. רשימת רע"ם (התנועה האסלאמית, הפלג הדרומי) שקלה להציג לפני הבחירות אמנה חדשה התומכת בהשתלבות האזרחים הערבים במדינת ישראל, אך נראה כי חבירתה עם המפלגה הערבית-לאומית בל"ד שמה לאל אפשרות זו. מסע הבחירות שניהלו המפלגות הערביות היה נטול התלהבות ולווה בתחושות של תסכול ופסיביות. הדבר מצא ביטוי גם בניכור מצד שני הגופים הפוליטיים המרכזיים בציבור הערבי, שנמנעו מהתערבות פעילה בבחירות: הוועד הארצי של הרשויות המקומיות וועדת המעקב העליונה של החברה הערבית. חברי ועדת המעקב אף היו חלוקים בדעותיהם בין השתתפות בבחירות לכנסת לבין החרמתן.

בצל התחושה כי המפלגות הערביות הולכות ונחלשות, ניכרה ערב הבחירות ביישובים הערביים פעילות ערה של תנועה חברתית בשם 'הוועדה העממית להחרמת הבחירות לכנסת הציונית'. הוועדה איגדה בתוכה קואליציה אד הוק של תנועות חברתיות ופוליטיות, חילוניות ודתיות, שפעלו להימנעות הציבור מהשתתפות במערכת הפוליטית בישראל. מטרת התנועה הייתה להחליש את המוטיבציה להשתתפות פוליטית של הערבים בישראל. בין הקוראים להחרמת הבחירות בלטו מנהיגי הפלג הצפוני של התנועה האסלאמית שהוצאה אל מחוץ לחוק, תנועת אבנא אל-בלד ('בני הכפר'), תנועת 'כפאח' ('מאבק') שהתפצלה מבל"ד על רקע המלחמה בסוריה ותנועת 'אל-זופאא ואל-אסלאח' ('הנאמנות והפרומה'). לאלה נוספו אנשי תקשורת, פעילים חברתיים, סטודנטים וכן פעילים פלסטינים תושבי הגדה המערבית ורצועת עזה ומחנות הפליטים במדינות ערב. באמצעות קמפיין אקטיבי ועתיר תקציבים שכלל הצבת שלטי חוצות, נעשה ניסיון לשכנע את הציבור הערבי להחרים את הבחירות תוך הדגשת חוסר התכלית של הייצוג הערבי בכנסת, שרק מוביל להחמרה במצבם ולאיי-השגת מבוקשם הפוליטי והחברתי.<sup>3</sup> תנועה זו זכתה לתשומת לב ולסיקור תקשורתי בתקשורת הערבית, הישראלית והעולמית.

### יום הבחור: שיעור הצבעה נמוך – סיבות ומשמעויות

שיעור הצבעה בבחירות ביישובים הערביים, כולל הדרוזים, היה נמוך ועמד על 49.2 אחוזים. שיעור זה נמוך באופן ניכר בהשוואה לשיעור הגבוה יחסית של הצבעתם לכנסת ה-20 (64 אחוזים), אך לא רחוק משיעורי הצבעה בבחירות לכנסת ה-17, ה-18 וה-19 (56.3, 53.4 ו-56.5 אחוזים בהתאמה). שיעור הצבעה

הפעם ביישובים היהודיים והמעורבים עמד על 67 אחוזים.<sup>4</sup> שיעור ההצבעה הגבוה ביותר בקרב הערבים נרשם בצפון הארץ (52 אחוזים), והשיעור הנמוך ביותר היה בקרב הבדואים בנגב (37.5 אחוזים, ובפזורה הבדואית רק 25.5 אחוזים), אשר סובלים מהיעדר ייצוג הולם להם בכנסת.<sup>5</sup> שתי הרשימות של חד"ש-תע"ל ורע"ם-בל"ד זכו ב-71.6 אחוזים מקולות הבוחרים הערבים, שהעניקו 28.4 אחוזים מקולותיהם למפלגות יהודיות, ובעיקר למפלגות מרצ (8.7 אחוזים) וכחול-לבן (8.1 אחוזים, רובם בציבור הדרוזי).<sup>6</sup>

בצד קמפיין ההחרמה התקיף שהדגיש את הסיבות האידיאולוגיות – לאומיות ודתיות, ניכרה בבחירות גם תופעה של הימנעות מהצבעה על רקע פסימיות בציבור הערבי לגבי מידת האפקטיביות של הצבעתו. זו נובעת ממעמדם המודר הנמשך של הערבים ומפלגותיהם בפוליטיקה הישראלית ומחוסר יכולתם להשפיע על ההכרעות וההתפתחויות ברמה הארצית, כולל אלה הקשורות בהם ישירות. הציבור הושפע מעמדות הליכוד וכחול-לבן אשר שללו בפומבי שיתוף פעולה פוליטי עם הערבים בכנסת: הליכוד הכריז כי אינו מעוניין בקואליציה עם ערבים, ואילו כחול-לבן דחתה אפשרות להישען על גוש חוסם ערבי. מצד שני, ההודעה של המפלגות הערביות שהן אינן מעוניינות להיות חלק מהקואליציה וישקלו אם להוות גוש חוסם או לא – התפרשה בציבור הערבי כאילו נציגיהם ויתרו מלכתחילה על האפשרות להשפיע על קבלת ההחלטות.

לכך נוספה תחושת מיאוס בציבור הערבי מהפוליטיקה בכלל. ניכרה אכזבה מתפקודה של הרשימה המשותפת בכנסת היוצאת וממאבקי הכוח הפנימיים שהובילו לפירוקה,<sup>7</sup> כמו גם מהכישלון להעמיד כוח ערבי פוליטי מאוחד שייצג את

ניכרה בבחירות גם תופעה של הימנעות מהצבעה על רקע פסימיות בציבור הערבי לגבי מידת האפקטיביות של הצבעתו. זו נובעת ממעמדם המודר הנמשך של הערבים ומפלגותיהם בפוליטיקה הישראלית.

האינטרסים של הציבור הערבי. אחרים הביעו בהימנעותם חוסר שביעות רצון מהמפלגות ומהמועמדים הערבים שלא התייחסו במידה הראויה לעניינים האזרחיים, על אף העדיפות המוענקת לאלה בחברה הערבית. שיעור ההצבעה הנמוך הושפע גם מהתחושה שהצבעה למפלגות ציוניות אינה לגיטימית. כמו כן, ניכרה כאן תהודה חוזרת להדרה ולהקצנה של ממשלות הימין בשנים האחרונות כלפי המיעוט הערבי, גם בהתבטאויות מצד פוליטיקאים בכירים וגם באמצעות חקיקה כמו חוק הלאום, שנתפס כפוגעני וכעומד בסתירה לתהליך המועדף בציבור הערבי – של השתלבות כלכלית וחברתית במדינה.

אפשר לטעון כי שיעור ההצבעה של החברה הערבית בבחירות האחרונות היה גבוה יחסית, לנוכח התנאים הפוליטיים הקשים שבהם התקיימו הבחירות. כמעט מחצית מבעלי זכות הבחירה הערבים יצאו להצביע, ובכך ביטאו תחושה

של חובה אזרחית ומחויבות מוסרית להשתתף בבחירות, למרות המסר המדיר – החריף בראייתם – של חוק הלאום. האזרחים הערבים יצאו להצביע אף כי ידעו שמידת האפקטיביות של קולם נמוכה בעליל, וכי הם לא יזכו לתמורה מהמדינה במנחים של הקצאת משאבים. מחצית מהציבור הערבי יצא להצביע למפלגותיו למרות שהוא אינו נותן בהן אמון ולא חש שהן מייצגות אותו נאמנה.

נציין כי שיעור ההצבעה שנרשם בקרב בני הדור הצעיר בחברה הערבית, שמספר המשכילים ביניהם עולה בהתמדה, היה נמוך בעליל. חלק ניכר מהם הצביעו בפעם הראשונה.<sup>8</sup> ניתן להבחין בשתי מגמות סותרות בקרב קבוצה חשובה זו: חלקם הגדול מגלה רצון מובהק ומוטיבציה להשתלבות בחברה הישראלית, כולל מעורבות חברתית ופוליטית; חלק אחר פונה לכיוון של בדלנות. צעירי החברה הערבית ככלל אינם נותנים אמון במנהיגיהם ובחברי הכנסת הערבים, ואינם חשים כי אלה מייצגים אותם. קיימת אכזבה בקרבם מעיסוקם הניכר של הפוליטיקאים בנושאים הנוגעים לסכסוך הישראלי-פלסטיני ומקוצר ידם לקדם את הטיפול במצוקות המקומיות, ובכלל זה בהתגברות תופעת הגזענות והשנאה בקרב הציבור היהודי, מצוקת הדירור המחריפה והריסות הבתים, וכן הפשיעה והאלימות הגואות – סוגיה המדאיגה מאוד חלקים גדלים והולכים בציבור הערבי.<sup>9</sup>

## תוצאות הבחירות לכנסת ה-21

למרות שיעור ההצבעה הנמוך אי פעם, עלה בידי שתי הרשימות הערביות שהתמודדו בבחירות לעבור את אחוז החסימה. הייצוג הכולל של ארבע המפלגות הנכללות בשתי הרשימות שנועדו לכהן בכנסת ה-21 קטן בשלושה חברי כנסת בהשוואה לייצוג הערבי בכנסת ה-20 במסגרת הרשימה המשותפת. מפלגת חד"ש, הנהנית מגוש תומכים יציב לאורך שנים, וכן מפלגת תע"ל בראשותו של אחמד טיבי הצליחו להגיע לשישה מנדטים, בין היתר בשל העובדה שהבוחרים הערבים נמנעו מהצבעה לרשימות קטנות, שסיכוייהן לעבור את אחוז החסימה היה נמוך. לכנסת ה-21 נבחרו 12 חברי כנסת ערבים בכל המפלגות (כולל היהודיות), לעומת הבחירות הקודמות בשנת 2015, אז נבחרו 18 חברי כנסת בכל המפלגות. זוהי ירידה ניכרת של כשליש, המשקפת כישלון ייצוגי משמעותי של אזרחי ישראל הערבים.

לעומת חד"ש ותע"ל, שמוכן לא עמדו גורמים פוליטיים מתחרים, רע"ם (המייצגת את הפלג הדרומי של התנועה האסלאמית) ובל"ד (בעלת סדר יום לאומי-פלסטיני) נאלצו להתמודד בעיקר עם האתגר שהציגו גורמי האופוזיציה הרדיקלית, שקראו לציבור שלא להשתתף בבחירות. העובדה שרע"ם-בל"ד בקושי עברה את אחוז החסימה נבעה כנראה גם מהחיבור הלא-טבעי בין תנועה אסלאמית למפלגה לאומנית פלסטינית, שהרתיע גם מצביעים מהעדה הנוצרית.

תופעה מעניינת נוספת היא שיעור ההצבעה הגבוה למדי למפלגות ציוניות. עד הבחירות האחרונות, התפלגות ההצבעה בציבור הערבי עמדה בדרך כלל על 80 אחוזי הצבעה למפלגות ערביות ו-20 אחוזי הצבעה למפלגות יהודיות. חלוקה זו נשמרה גם בסקרים שנערכו לפני הבחירות לכנסת ה-21.<sup>10</sup> בפועל, בבחירות אפריל ירד שיעור המצביעים למפלגות הערביות ל-72 אחוזים (ירידה של עשרה אחוזים), ושיעור המצביעים למפלגות ציוניות עלה ל-28 אחוזים. להערכתנו, שינוי זה אינו מעיד על שיבת המפלגות היהודיות לרחוב הערבי. מקורו כנראה בהצבעה נרחבת יחסית למפלגת מרצ, שהציגה שני מועמדים ערבים (מוסלמי ודרוזי) במקומות ריאליים,<sup>11</sup> ובהצבעה למפלגת כחול-לבן, אשר שריינה מקום ריאלי למועמדת דרוזית והבטיחה לתקן את חוק הלאום, וזכתה לשיעור הצבעה גבוה יחסית מקרב מצביעי העדה הדרוזית. למעט זאת, מספר המצביעים מקרב הערבים המוסלמים למפלגות הציוניות היה שולי.

## לקראת הבחירות לכנסת ה-22

המפלגות הערביות תמכו בהצבעה על פיזור הכנסת והליכה לבחירות נוספות, לאחר שנוכחו לדעת כי אין בכוחו של יושב-ראש מפלגת כחול-לבן להרכיב ממשלה.<sup>12</sup> ראשי המפלגות הסיקו מתוצאות הבחירות כי מוטב להן לשוב ולהתאחד במסגרת הרשימה המשותפת, ובכך לעודד את הציבור הערבי להצביע בבחירות ספטמבר.<sup>13</sup> בדרך לכינון הרשימה המשותפת מחדש יהיה על ראשי המפלגות להתגבר על שורת

אתגרים, ביניהם: הסכמה על חלוקת הייצוג ברשימה בין המפלגות; גיבוש מצע משותף; החלטה אם להיענות לקריאות העולות מהשטח לשריין ברשימה מקום למועמד/ים עצמאיים (למשל, מהאקדמיה); החלטה אם להמשיך בשיטת קבלת ההחלטות המשותפת ("פה אחד") שהייתה נהוגה בעבר, או לאמץ במקומה את השיטה של קבלת החלטות על פי הצבעת רוב ומיעוט.<sup>14</sup> צפוי כי ראשי המפלגות יבקשו את אמון הציבור תוך התחייבות כי יתמקדו בנושאי פנים (בריאות, חינוך, דיור, תעסוקה, מיגור האלימות והפשיעה), ויצאו במסע הסברה המדגיש כי רק הגדלת הייצוג הערבי בכנסת תוכל להבטיח יכולת השפעה על קבלת ההחלטות בנושאים אלה.

חבר הכנסת איימן עודה הצהיר שהחברה הערבית בשלה להיות שחקנית משפיעה בפוליטיקה הישראלית, ולתרום את תרומתה לכינון אלטרנטיבה שלטונית לגוש הימין ולהגנה על ההישגים והערכים הדמוקרטיים בישראל.

התבטאויות של ראשי המערכת הפוליטית הערבית לאחר הבחירות לכנסת ה-21 על נכונותם לבחון דרכים לאיחוד כוחות ו/או שיתופי פעולה עם מפלגות שמאל ומרכז ציוניות היוו שינוי ביחס לעמדותיהם בעבר.<sup>15</sup> יושב-ראש חד"ש חבר הכנסת איימן עודה הצהיר שהחברה הערבית בשלה להיות שחקנית משפיעה

בפוליטיקה הישראלית, ולתרום את תרומתה לכינון אלטרנטיבה שלטונית לגוש הימין ולהגנה על ההישגים והערכים הדמוקרטיים בישראל. הוא הביע בפומבי תקווה שגם מפלגות השמאל־מרכז יהיו בשלות לשיתוף פעולה פוליטי כזה עם הערבים.<sup>16</sup> ואולם, עם ההחלטה על כינונה מחדש של הרשימה המשותפת ירדה מעל הפרק האפשרות ליצירת גוש פוליטי יהודי־ערבי.<sup>17</sup>

לקראת הבחירות לכנסת ה־21 הצהירו המפלגות הערביות כי יהיו מוכנות להוות גוש חוסם רק לאחר שיקיימו משא ומתן עם גוש השמאל־מרכז, שבמסגרתו יציגו את דרישותיהם. גם עמדה זו מהווה שינוי ניכר בעמדתן של המפלגות הערביות, שטרם עמד בפני מבחן מעשי. חבר הכנסת אימן עודה, הצפוי לעמוד בראש הרשימה המשותפת גם בבחירות לכנסת ה־22, מצהיר כיום כי אם הרשימה תהווה לשון המאזניים היא תשתף פעולה עם מפלגת כחול־לבן, ותמליץ על העומד בראשה בפני נשיא המדינה להרכבת הממשלה. אימן עודה מתנה זאת בכך שיושב־ראש כחול־לבן יפנה לרשימה המשותפת ויפרוס בפניה את תוכניות מפלגתו בתחום הפוליטי, המדיני, הכלכלי והחברתי.<sup>18</sup>

ערב הבחירות לכנסת ה־21 ניסתה הנהגת הרשות הפלסטינית לקדם מהלכים שיביאו לגיבוש מחנה פוליטי יהודי־ערבי בולט התומך בסיום הכיבוש. פירוק הרשימה המשותפת הכשיל אז כוונה זו והביא לנתק מתמשך בין יושב־ראש הרשות הפלסטינית לראשי המפלגות הערביות. אימן עודה אמר לאחרונה כי החברה הערבית בישראל היא אומנם חלק מהעם הערבי הפלסטיני, והיא מניחה את כל כובד משקלה למען סיום הכיבוש והקמת מדינה פלסטינית לצידה של ישראל, אבל המפלגות הערביות הן עצמאיות בקביעת דרכן הפוליטית.<sup>19</sup>

## סיכום והערכה

שיעור ההשתתפות הנמוך יחסית של אזרחים ערבים בבחירות לכנסת ה־21, בין אם ממניעים אידיאולוגיים או עקב תחושות של תסכול והדרה, שיקף מידה של מחאה של הציבור הערבי נגד המערכת הפוליטית היהודית והערבית כאחת. הירידה בשיעור ההצבעה לכנסת מצביעה לכאורה על מגמת התרחקות של הציבור הערבי מהפוליטיקה הישראלית ועל נטיות לבדלנות. חלק גדול של הציבור הערבי קיווה לזכות בייצוג פוליטי שיחולל שינוי במציאות חייו במדינה, כאשר לקראת הבחירות לכנסת ה־20 הושגה אחדות פוליטית היסטורית – אם כי בעקבות העלאת אחוז החסימה שנועד לצמצם את הייצוג הערבי בכנסת – והוקמה הרשימה הערבית המשותפת, שהייתה למפלגה השלישית בגודלה בכנסת. תקווה זו נכזבה משום שהרשימה המשותפת נותרה למעשה ללא השפעה פוליטית של ממש, גם אם הייתה שותפה בקידום החלטת הממשלה 922 מדצמבר 2015 בעניין תוכנית החומש למגזר



הערבי. הייצוג הרחב יחסית בכנסת ה-20 לא הספיק כדי להתמודד בהצלחה עם מגמות ההדרה של ממשלת הימין, כמו חקיקת חוק הלאום.

ההדרה הפוליטית, האכזבה מהרשימה המשותפת ופירוקה ערב הבחירות האחרונות העניקו רוח גבית לגורמים הדתיים והלאומיים שאינם מזדהים עם מוסדות המדינה, ובחלקם אף שוללים את קיומה. קמפיין ההחרמה התקיף שניהלו גורמים אלה נגד השתתפות הערבים בבחירות תרם לשיעור ההצבעה הנמוך.

על השינוי בייצוג הערבים בכנסת ה-22 צפויים להשפיע גורמים שונים, ובראשם אופיו של השיח המתנהל בתוך החברה הערבית, כולל חיזוק המגמה המסתמנת בעשור האחרון, בעיקר בקרב הצעירים והמשכילים, להגביר את מהלכי ההשתלבות החברתית והכלכלית במדינה. למגמה זו יש תמיכה גוברת בציבור הערבי שרובו אף מעוניין, להערכתנו, בהשתתפות ישירה או עקיפה של מפלגות ערביות בקואליציה. חלק זה רואה תועלת בהשתתפות בבחירות לכנסת על אף התחושה שמתנהל נגדו מסע הדרה מצד המדינה, והוא עשוי לבקש למקסם את כוחו האלקטורלי בבחירות ספטמבר.<sup>20</sup> הקמת הרשימה המשותפת מחדש ואימוץ סדר יום חברתי-כלכלי אזרחי העונה על רצון הציבור הערבי ועל צרכיו, וכן הצבת מתמודדים שיוכלו לפנות לכל שכבות החברה, בדגש על הדור הצעיר, ולזכות באמונם – כל אלה עשויים להביא למיצוי רב יותר של הפוטנציאל האלקטורלי של הציבור הערבי. זאת גם אם לא יהיה די בכך, כנראה, כדי להעצים באופן מהותי את משקלם של הנבחרים הערבים במערכת הפוליטית.

## הערות

- 1 המאמר מתבסס בין היתר על דברי משתתפים בדיון שהתקיים באוניברסיטת תל אביב ב-1 במאי 2019 בנושא: 'החברה הערבית והבחירות לכנסת ה-21'. הדיון נערך ביוזמת המכון למחקרי ביטחון לאומי ומרכז תמי שטיינמץ למחקרי שלום. בדיון השתתפו: פרופ' מוטי תמרקין, ד"ר מאיר אלון, פרופ' סמי סמוחה, ח"כ ד"ר מנצור עבאס, פרופ' יצחק שגל, הנרי פישמן, אריק רודניצקי, ח'אדר סואעד, השגריר בדימוס מייק הררי, מיכאל מילשטיין, אימאן ספאדי, ד"ר אפרים לביא. תיעוד הדיון נמצא במרכז תמי שטיינמץ למחקרי שלום.
- 2 לפני הבחירות נשמעו בחד"ש קולות להביא לפירוק הרשימה המשותפת ולחבור למרצ, כחלק מן הכוונה להקים את 'המחנה הדמוקרטי', אך הרעיון לא קרם עור וגידים. ג'עפר פרח, "איך יצביעו הערבים", המקום הכי חם בגיהנום, 21 ינואר 2019, [https://www.ha-makom.co.il/post/jaaffer-arabs-vote?fbclid=IwAR0QCtD9333k9zU58qYe7g\\_tSVKO2Xv0b4S3ftO4LZzntShuPsj\\_IHIROPY](https://www.ha-makom.co.il/post/jaaffer-arabs-vote?fbclid=IwAR0QCtD9333k9zU58qYe7g_tSVKO2Xv0b4S3ftO4LZzntShuPsj_IHIROPY)
- 3 ראש רשימת רע"מ ד"ר מנצור עבאס מודה כי רשימתו לא נתנה מענה ראוי לפסקי ההלכה שקראו להחרמת הבחירות, מתוך הערכה שגוייה שהקריאה להחרמה אינה משפיעה על הציבור הערבי.
- 4 לשם השוואה, שיעור ההצבעה בבחירות לרשויות המקומיות שנערכו באוקטובר 2018 הוא למעלה מ-80 אחוזים.

- 5 בעלי זכות ההצבעה בפזורה הבדואית בדרום מונים כשישים אלף איש, מחציתם צעירים, ורובם מתקשים לממש את זכותם האזרחית בשל ריחוק ממקום הצבת הקלפיות.
- 6 אריק רודניצקי, "בחירות 2019 בראי הציבור הערבי", המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים, 18 באפריל 2019, <https://www.idi.org.il/articles/26599>
- 7 נראה כי פירוק הרשימה המשותפת והחיבור הלא־טבעי בין רע"מ/התנועה האסלאמית לבל"ד, וההליכה המשותפת של חד"ש עם תע"ל, יצרו בעיה לבוחרים ערבים שרצו להצביע לאחת המפלגות, אבל לא לשנייה.
- 8 לפי הסקר של תוכנית קונרד אדנאואר, רוב הצעירים בני 35 ומטה (קרוב ל־60 אחוזים) לא הצביעו ביום הבחירות. ראו: אריק רודניצקי, "הצבעת הערבים בבחירות לכנסת ה־21", **ביאן** – רבעון החברה הערבית, עורך: אריק רודניצקי, מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון, גיליון מס' 17, עמ' 3–13, מאי 2019, <https://dayan.org/he/content/5345>
- 9 מיכאל מילשטיין, "הכביסה המלוכלכת של הציבור הערבי", Ynet, 12 באפריל 2019, <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5493413,00.html>
- 10 אריק רודניצקי, "הצבעת הערבים בבחירות לכנסת ה־21", שם.
- 11 ד"ר מורסי אבו מוך סבור שגם הערכות שהופצו ערב הבחירות, שלפיהן סיכוייה של רשימת רע"ם־בל"ד לעבור את אחוז החסימה אפסיים, וכן אכזבת הציבור הערבי מהמפלגות הערביות – כל אלה עודדו מצביעים ערבים להצביע למרצ.
- 12 ליאור קודנר, "אימנן עודה: אם נהיה לשון המאזניים מול נתניהו – נשתף פעולה עם גנץ", **הארץ**, 4 ביוני 2019, <https://www.haaretz.co.il/digital/podcast/premium-1.7331147>
- 13 להערכת ח"כ אימנן עודה, לאחר שתיכון הרשימה המשותפת יפחת שיעור המצביעים הערבים למפלגת מרצ. שם.
- 14 ראיון עם ח"כ מנצור עבאס בתכנית "מרחאבית", ברדיו כאן ב', 2 ביוני 2019.
- 15 ראשי הרשימה המשותפת הודיעו ערב הבחירות לכנסת ה־20 כי לא יהיו מוכנים להשתתף בממשלה בראשותו של 'המחנה הציוני' ואף סירבו לחתום על הסכם עודפים עם מרצ, שהיה עשוי להוסיף לה עוד מנדט. ראו: יהודה בן מאיר, "בחירות 2015", המכון למחקרי ביטחון לאומי, **מבט על**, גיליון 678, 25 במארס 2015.
- 16 דברי ח"כ אימנן עודה בערב עיון מטעם מכון וולטר ליבך, שהתקיים באוניברסיטת תל אביב ב־21 במאי 2019.
- 17 ח"כ עודה הסביר שמבחינה רעיונית הוא ממשיך לתמוך בדבר, אך לא ניתן לעשות זאת בזמן הקצר שנותר עד הבחירות לכנסת ה־22. ראיון בפודקאסט **הארץ**, 4 ביוני 2019, <https://www.haaretz.co.il/news/elections/premium-1.7345747>
- 18 ח"כ עודה אמר בראיון לעיתון הארץ: "כבר ישבתי עם גנץ ישיבה רצינית ודיברנו בין היתר על הכוח האלקטורלי של החברה הערבית". שם.
- 19 ג'קי חורי, "ברשות הפלסטינית מקדמים חיבור פוליטי בין ערבים ליהודים בישראל לקראת הבחירות", **הארץ**, 11 ביוני 2019, <https://www.haaretz.co.il/news/elections/premium-1.7345747>
- 20 מעניינת בהקשר זה הקריאה של נתן אשל, מקורבו של ראש הממשלה נתניהו, לימין בישראל לקרב אליו את הציבור הערבי ולאפשר לו קיום ברווחה כלכלית וחברתית מתוך שיתוף פעולה מלא, כולל שותפות בהנהגת המדינה. נתן אשל, "להפסיק להתפצל, ולפנות לערבים", **הארץ**, 17 ביוני 2019, <https://www.haaretz.co.il/opinions/premium-1.7373460>

# דה־לגיטימציה של מקדמי שלום בחברה הישראלית

גלעד שר, נעמי שטרנברג, מור בן־כליפא\*

דה־לגיטימציה של גופים ויחידים העוסקים בקידום שלום מתרחשת באופן יומיומי. מושאיה הם ארגוני חברה אזרחית וזכויות אדם או פוליטיקאים התומכים בפתרון מדיני מוסכם וארוך טווח לסכסוך הישראלי־פלסטיני. נראה כי השיח בחברה הישראלית בנושא השלום הגיע למבוי סתום, שבו לתקווה לשינוי וליוזמה לכיוון דו־קיום ישראלי־פלסטיני אין עוד מקום בסדר היום הציבורי. אומנם על פי מגילת העצמאות צריכה מדינת ישראל להיות "מושתתת על יסודות החירות, הצדק והשלום" ולהושיט "יד שלום ושכנות טובה לכל המדינות השכנות ועמיהן", אולם במשך השנים גברה בישראל תופעת הדה־לגיטימציה של מקדמי שלום עד כדי דמוניזציה שלהם. כתמונת ראי לחברה שמנגד, זו הפלסטינית, עברה גם החברה הישראלית בהדרגה הטיה לימין, הקצנה של עמדות ושליטת הלגיטימיות לא רק של דעות מתונות המזוהות עם האגף השמאלי של המפה הפוליטית, אלא גם של המחזיקים בדעות אלה. במאמר ייבחנו היבטיה של הדה־לגיטימציה כלפי מקדמי השלום כגון ניכוס מונופוליסטי של הפטרוטיזם בישראל, חסמים סוציו־פסיכולוגיים לשלום, מרחב התקשורת והרשתות החברתיות. המאמר מציע היערכות משולבת למיגור התופעה, תוך מודעות לקושי המובנה לרתום לכך ממשלת ימין. לפיכך תתבסס ההצעה בעיקר על פעולות שניתן לעשות במסגרת החברה האזרחית.

**מילות מפתח:** שלום, דה־לגיטימציה, משא ומתן, חברה אזרחית, פטרוטיזם, רשתות חברתיות.

גלעד שר הוא חוקר בכיר וראש המרכז למשא ומתן יישומי במכון למחקרי ביטחון לאומי. נעמי שטרנברג היא מתמחה במרכז למשא ומתן יישומי במכון למחקרי ביטחון לאומי. מור בן־כליפא היא עוזרת מחקר במרכז למשא ומתן יישומי במכון למחקרי ביטחון לאומי.

## מאפייני התופעה והתפתחותה

סכסוך מתמשך ואלים הוא קרקע פורייה לדה־לגיטימציה של היריב, כמו גם של מי שנתפס כמזדהה עימו או כנוטה לפשרה של פיוס עימו. התהליך מתאפיין בחלוקה דיכוטומית לטובים ורעים, בהצדקת מעשים ודעות שנועדו להזיק לצד האחר ובשלילת לגיטימיות לתומכיו, תוך השוואתם לאויב.<sup>1</sup> דה־לגיטימציה בהקשר פוליטי־מדיני־ביטחוני מדרדרת את הזירה הפוליטית לשיח בלתי רציונלי, רגשי, מקוטב ומסית. מחנה פוליטי אחד מבצע דה־לגיטימציה למחנה פוליטי אחר.<sup>2</sup> מאמר זה אינו עוסק במתנגדים מבחינה עקרונית ואידיאולוגית לשלום, אלא באלו המבצעים דה־לגיטימציה למקדמיו.

החברה הישראלית מתאפיינת בשסעים עמוקים בין מגזרים שונים על רקע דתי, לאומי, אידיאולוגי, פוליטי, סוציו־אקונומי ואתני.<sup>3</sup> המחלוקת הפוליטית המהותית ביותר בחצי המאה האחרונה נוגעת לסכסוך הישראלי־פלסטיני. המחלוקת הפנים־ישראלית הזו הפילה חללים: ב־1983 נרצח פעיל 'שלום עכשיו' אמיל גרינצוויג מרימון יד שהושלך אל מפגינים בסמוך לבית ראש הממשלה. הרוצח הודה כי פעל מתוך זעם על הבוגדים.<sup>4</sup> אך נראה כי קו פרשת המים באשר ליכולתה של החברה בישראל ורצונה להכיל שסעים פוליטיים אלה עובר ברצח ראש הממשלה יצחק רבין בנובמבר 1995. הרוצח יגאל עמיר תכנן לסכל את מהלכי השלום, ופעל הלכה למעשה כחודש ושבוע לאחר שראש הממשלה חתם בשם ממשלת ישראל עם אש"ף על הסכם אוסלו ב' – הסכם הביניים. רבין סימל יותר מכל מנהיג לפניו את החתירה לפתרון הסכסוך הישראלי־פלסטיני ולסיום הכיבוש בדרכי שלום. מאז הירצחו פחתה באופן ניכר יכולתה של החברה הישראלית להכיל מחלוקות פוליטיות בצורה שאינה אלימה. יכולת זו פחתה עוד יותר עם התפתחותן המהירה של הרשתות החברתיות, ואיתן השיח האלים ומלא המשטמה שנפוץ בהן בסוגיות פוליטיות.

המסגור של תפיסת העולם התומכת במהלכי שלום ובמתניות מדינית כזו האחראית לחוליי המדינה ותיוג האוחזים בתפיסה זו כשונאי ישראל השלימו את מלאכת הדה־לגיטימציה. במוקד ההשחרה עמדו מקדמי שלום בחברה הישראלית. מדובר בארגוני זכויות אדם ואזרח, ארגוני החברה האזרחית וגופים ליברליים ופרוגרסיביים. אלה מבקשים בין היתר להסב את תשומת הלב הציבורית לאפשרות של פתרון מדיני ארוך טווח לסכסוך הישראלי־פלסטיני. במערכת הבחירות לכנסת ה־21 בישראל באפריל 2019 התנהלה הסתה נגד ערביי ישראל, בכירי מערכת הביטחון בעבר ואף בהווה, מערכות השפיטה, המשפט ואכיפת החוק, בקצרה – של כל מי שאינו מתיישר עם הקו השלטוני. שכיח לשמוע כיום חברי כנסת ושרים וכן אנשי תקשורת מתבטאים כלפי מקדמי שלום עם הפלסטינים תוך הגדרתם "בוגדים", "סייעני טרור", וכמי שיש להתנגד להם ולהוקיע אותם.<sup>5</sup> בעבר נטען כי

אין מדובר בשיח מסית אלא בנגזרת של השסע הפוליטי הטבעי בין שמאל לימין, ואולם במשך השנים הופעלה דה־לגיטימציה גם כלפי אנשי ימין אשר נקטו שיח שלום מתון.<sup>6</sup> דוגמאות לכך ניתן לראות בקמפיין ההסתה נגד הנשיא ראובן ריבלין ושר הביטחון לשעבר משה יעלון, לאחר שנקטו עמדה בפרשת החייל היורה מחברון, תוך האשמתם בחבירה לשמאל ובבגידה,<sup>7</sup> ובכינויים של ראשי מפלגת 'כחול לבן' – שלושה רמטכ"לים לשעבר – כ"מתחזים לימנים", תוך תיאור מפלגתם כמניפולציה שמטרתה להרוס את מדינת ישראל ("מסתמכים על מפלגות ערביות שפועלות להשמיד את ישראל").<sup>8</sup>

הצורך לפעול לשינוי התודעה והשיח עולה אף נוכח מדיניות של ניהול הסכסוך, שאינה שואפת לפתרונו לטווח ארוך. מאפייניו של הדיון הציבורי הנוכחי מצמצמים את מוכנות הציבור להתמודד עם הסכסוך, כך שאף אלו אשר ישאפו לנהל את הסכסוך ברוח 'עסקת המאה'<sup>9</sup> ייתפסו כרכוזים ו"שמאלנים".

## הרשתות החברתיות

ההתפתחות המהירה של הרשתות החברתיות שינתה את הנוף התקשורתי. המדיה החברתית הכניסה לחיינו רכיב של השתתפות ויכולת להפיץ מידע ולתקשר עם קהל משתמשים רחב ומגוון.<sup>10</sup>

בד בבד, משתמשים ברשתות החברתיות מנותבים לפי פעילותם ברשת, ובהתאם לכך הם נחשפים למסרים התואמים את דעותיהם. תהליך זה בעייתי במיוחד בתקופות רגישות מבחינה פוליטית, שבהן משתמשים נוטים להתקבץ לקהילות דומות ולהתכנס בהן באופן לעומתי כלפי אחרים. אז עולה העצימות של המסרים השליליים ברשתות החברתיות, ואלה יוצרים תגובות המעלות רגשי סולידריות

קולקטיבית. עד כאן אין כל רע. אולם התוצאה המעשית של הצטברות תהליכים האלה יחדיו היא דה־לגיטימציה של כל מי שמחזיק בדעה אחרת. על כן, למרות יתרונותיהן הרבים של הרשתות החברתיות ככלי לגישור ולמחאה, בתקופות רגישות מבחינה פוליטית או ביטחונית הן משמשות להזנת פחדים ולחזוק אידיאולוגי לעומתי. מחקרים הוכיחו כי פעילות ברשתות החברתיות מעלה את רמות הפרנויה וחוסר האמון, וכי הרשת מהווה כר פורה לבעלי דעות המוקעות מהשיח הציבורי – להסתה ולזריעת אימה בציבור.<sup>11</sup>

מאפייניו של הדיון הציבורי הנוכחי מצמצמים את מוכנות הציבור להתמודד עם הסכסוך כך שאף אלו אשר ישאפו לנהל את הסכסוך ברוח 'עסקת המאה' ייתפסו כרכוזים ו"שמאלנים".

המשתמשים המזדהים/מזוהים כציבור מתון, דמוקרטי, פרוגרסיבי וליברלי מתויגים אוטומטית כחלשים.<sup>12</sup> ניתוח ציוציו התכופים של נשיא ארצות הברית דונלד טראמפ בחשבון הטוויטר שלו מעלה כי אלו מגבירים את הקיטוב בחברה

האמריקאית באמצעות חלוקה ברורה בין "us" ל־"them", ובשימוש במשפטים מתסיסים דוגמת "הם (המפלגה הדמוקרטית) מנסים להוציא אותנו טיפשים".

## הקשר בין התופעה למגמה העולמית

ההקצנה ברשת אינה מוגבלת לחברי לאום, דת, אידיאולוגיה או מפלגה מסוימת. בחינה מחודשת של רעיונות קיימים או חשיבה ביקורתית ברשתות החברתיות הן יוצאות דופן כיום, זאת בעיקר עקב חוסר החשיפה לנרטיב ולצרכים של "האחר". השיח המקטב המאפיין את הרשתות החברתיות גורם לדה־הומניזציה של קבוצות, ארגונים ויחידים.<sup>13</sup> תופעת הדה־לגיטימציה כלפי מקדמי שלום בישראל המוצגת במאמר זה היא חלק מאותה מגמה עולמית מתגברת ברשתות החברתיות.

## התקשורת

לכלי התקשורת תפקיד מרכזי ביצירת סדר היום הציבורי ובסיקור תהליך השלום ומאמצים לקידומו.<sup>14</sup> מחקרים בנושא מראים כי בעת סיקור משא ומתן מדיני נוטה התקשורת בישראל להבליט ויתורים לעומת הישגים, חילוקי דעות בין הצדדים על פני הסכמות, ולהציג את המציאות כמשחק סכום אפס תוך התעלמות מתהליכים העשויים לפעול לטובת שני הצדדים.<sup>15</sup> סיקור כזה מעודד את הציבור להטיל ספק בהיתכנות הסדר מדיני, ויתרונותיו העתידיים של הסכם שיושג במשא ומתן כלל אינם מובאים בפני הציבור. לעומת הפלסטינים מוצגת ישראל כמי שעושה מאמץ להגיע להסדרים מדיניים, כזו שממלאה את חלקה בהסכמים וכמי שמכבירה מחוות על הפלסטינים. הפרות של הסכמים, אי־עמידה בהתחייבויות ופעולות אלימות מופיעות גם הן בשולי הסיקור, מבלי לקשרן לתהליך המדיני וללא דיון בהשלכותיהן.<sup>16</sup>

כלי התקשורת משקפים בדרך כלל את התפיסה החברתית המקובלת, מחזקים אותה ומשמרים אותה. במהלך מבצע 'עמוד ענן' בנובמבר 2012, למשל, הופיעה האופציה המדינית בשולי החדשות, בעוד האופציה הצבאית הובלטה.<sup>17</sup> זוהי רק דוגמה לשימור הדה־לגיטימציה לשלום, תוך בחירה מודעת שלא להציב את השיח על שלום ואת האפשרות המדינית על השולחן הציבורי.

## מיהו פטריוט

כאשר קבוצה בחברה תופסת בעלות על הגדרת הפטריוטיות וקובעת מיהו פטריוט, ובעיקר – מי אינו כזה, כל גילוי של ביקורת כלפי האידיאולוגיה, המדיניות או המנהיגות נתפס כבלתי פטריוטי ואף כבגידה. ההגדרה "לא פטריוט" מצביעה על אדם כעל מי שאינו משתייך לעמו, ומשמשת לא אחת מילה נרדפת ל"בוגד".<sup>18</sup> בארצות הברית הגיעה לשיאה המונופולזציה של הפטריוטיזם בין השנים 1950–1954 –

תקופת המקרתים. הסנטור מקארתי הוביל אז מסע נגד אזרחים שנחשדו בתמיכה ברעיונות קומוניסטיים, בטענה כי אמריקאים כאלה אינם יכולים להיות פטריוטים, ולמעשה הם מרגלים ובוגדים.<sup>19</sup> באירופה אפשר לראות הדים למונופולזציה של הפטריוטיזם בהתנהלותן של מפלגות הימין הקיצוני, ובמיוחד דרך הגדרתן לזכות לאזרחות. אלו שואפות להגדרה צרה שתשלול אזרחות מקבוצות שונות דוגמת מהגרים.<sup>20</sup>

יש הרואים את תחילת שחרור הרסן באשר לתופעת הדמוניזציה של בעלי דעות מתונות בישראל בקיץ 2014 – ימי 'צוק איתן' בעזה. לאחר פוסטים גזעניים נגד "הערבים" שהופיעו ברשתות החברתיות, לא איחרו להגיע אלה שהוקיעו אנשי שמאל כבוגדים במדינה.<sup>21</sup>

השיח האלים והבוטה וחילוקי הדעות חרגו עד מהרה מגבולות הרשתות החברתיות ועלו אל הזירה הציבורית הפומבית.<sup>22</sup> כך למשל האומנית אורנה בנאי, אשר העבירה ביקורת על התנהלות ההנהגה במהלך מבצע 'צוק איתן', פוטרה כתוצאה מכך מעבודתה כפרזנטורית של חברה מסחרית.<sup>23</sup>

השיח ברשתות היה בוטה. דף הפייסבוק של המוזיקאי יואב "הצל" אליאסי, אשר ארגן את קבוצת פעילי הימין שתקפו באלימות רבה אנשי שמאל שהפגינו בתל-אביב, צבר פופולריות רבה. מנגד, אנשי ימין שהביעו התנגדות לאלימות זכו לגידופים. כשאליאסי כתב "טוב עכשיו אריות שלי הגיע הזמן לזרוק לכם עוד בשר של שמאלן אפס שצריך לקבל חינוך מחדש", תוך פרסום שמו ותמונתו של האובייקט, הוא לא הואשם בהסתה.<sup>24</sup>

בקיץ 2014 גאתה הקיצוניות והגזענות השתוללה באין מפריע. האלימות של ארגוני הימין הקיצוני אל מול הפגנות השמאל לא טופלה כלל, או שטופלה ביד רפה. כך למשל לא נענשו כלל עובדי ציבור שפרסמו סטטוסים בפייסבוק כגון "אני בעד שיהרגו את כל הערבים עם השמאלנים".<sup>25</sup>

שנה ויותר לאחר מכן, בדצמבר 2015, עלה קמפיין "השתולים", שנועד לצבור תמיכה להצעת החוק 'סוכן זר' שהגיש חבר הכנסת יואב קיש (הליכוד).<sup>26</sup> החוק נועד לאסור על משרדי הממשלה וצה"ל לשתף פעולה עם עמותות המבצעות "תעמולה אנטי ישראלית" במימון זר, לאפשר לרשם העמותות להגיש לבית המשפט בקשה לפירוקן ולסמן עמותות המקבלות מימון מישות מדינית זרה כ"שתולות" של אותה ישות.<sup>27</sup> במסגרת הקמפיין נאמרו כלפי מקדמי שלום אמירות כגון "השתולים הם סוג של מחבלים"; "הם בוגדים, במדינות אחרות היו תולים אותם בכיכר"; "הם יותר מסוכנים ממחבלים"; ו"שוברים שתיקה = ארגון טרור". קמפיין "השתולים" ומסע ההסתה המתמשך נגד הקרן החדשה לישראל ("הקרן להשמדת ישראל" בפי בנו של ראש הממשלה, יאיר נתניהו), הן דוגמאות למונופולזציה של הפטריוטיזם.

בעבר הרחוק יותר, ממשלת הימין בראשות מנחם בגין, נקטה בעצמה מהלכים דומים במאבקה נגד תנועות ומפלגות מן השמאל. במהלך בחירות 1981 הוצגה מפלגת 'המערך' כמשתפת פעולה עם האויב וכזו שתחזיר את שטחי יהודה ושומרון לפלסטינים.<sup>28</sup> חברי המערך וארגוני שלום הוקעו ותוארו כ"תוקעי סכין בגב האומה" וכ"גיס חמישי".<sup>29</sup>

## חסמים לשלום

גורמים מוחשיים ובלתי מוחשיים מהווים חסמים לשלום, וכך מכשילים את האפשרות לפיוס בין יריבים. חסמים אלו נחלקים לשלוש קטגוריות: אסטרטגיים, מבניים וסוציו-פסיכולוגיים. החסמים הסוציו-פסיכולוגיים הם מעניינינו במאמר זה. הם משפיעים על תפיסת המציאות, על פרשנותה וחשוב מכך – על האמונה באפשרות ליישוב הסכסוך. חסמים מסוג זה מתקבעים. הם מקשים על שינוי עמדות ואמונות באשר לסכסוך ולשלום, על נכונות לפשרות למען השלום ועל נכונות לנטילת סיכונים, ומובילים לתפיסה מוטעית של יחסי רווח והפסד.<sup>30</sup>

מעמד השלום בחברה הישראלית הידרדר. על פי מדד הביטחון הלאומי של המכון למחקרי ביטחון לאומי, בשנת 1988 הערך החשוב ביותר עבור 33 אחוזים מהישראלים היה מצב של שלום. כיום רק 18 אחוזים רואים 'מצב של שלום' כערך החשוב ביותר. כמו כן, בשנת 2001 האמינו 44 אחוזים מהישראלים בסיכוי להגיע להסכם שלום עם הפלסטינים, ואילו בשנת 2018 ניכרה ירידה בשבעה אחוזים באמונה שיייתכן הסכם שלום.<sup>31</sup>

חלקים נרחבים בחברה הישראלית נוטים לסווג פתרונות לסכסוך הישראלי-פלסטיני על דרך השלילה: הפסד שטחים, נסיגת כוחות, כניעה לטרור ועוד.<sup>32</sup> זה המנסה לקדם שלום נתקל בחוסר אמון, בתחושת פחד וברגשות המושלכים עליו כמי שמייצג כביכול את האחר, העוין. לחסמים הסוציו-פסיכולוגיים השפעה של ממש על הדלגטימציה של מקדמי שלום. החסמים מונעים קבלת מידע שעשוי להציג באור שונה את המצב הנוכחי, את היריב ואת ההיסטוריה של הסכסוך. אף כאשר עולות

יש הרואים את תחילת שחרור הרסן באשר לתופעת הדמוניזציה של בעלי דעות מתונות בישראל בקיץ 2014 – ימי 'צוק איתן'. לאחר פוסטים גזעניים נגד "הערבים" שהופיעו ברשתות החברתיות, לא אחרו להגיע אלה שהוקיעו אנשי שמאל כבוגדים במדינה.

לסדר היום הצעות לפתרון הסכסוך או ניתנים הסברים אלטרנטיביים להתנהלות הצד האחר, במקרה הטוב אין מבחינים בהם, ובמקרה הגרוע הם נדחים בבזו ואינם נדונים לגופו של עניין.<sup>33</sup>

מחקרים שנעשו בשנים האחרונות הראו כיצד אפשר לשנות דעת קהל באמצעות קריאת תיגר על החסמים הסוציו-פסיכולוגיים. חוקרים שערכו ב־2013 מחקר



שהתבסס על קמפיין חשיבה פרדוקסלית – רוצים שלום אך נשענים על המשך הסכסוך מסיבות שונות – מצאו שקמפיין כזה יעיל בשינוי עמדות של מי שתמכו בהמשך הסכסוך, או שהיו ספקנים לגבי האפשרות לפתרונו.<sup>34</sup> אחרי שנה הצהירו רוב משתתפי המחקר כי שינו את עמדתם בנושאי האחריות לסכסוך והפשרות המתבקשות למען משא ומתן מדיני.<sup>35</sup>

מכון אריק לפיוס, סובלנות ושלום יזם ב־2015 מחקר שטח שבמהלכו בוצעו מניפולציות פסיכולוגיות ולשוניות על מדגם אוכלוסייה מייצג. המחקר נועד לבחון אם ניתן לגרום למשתתפים להטיל ספק במדיניות הקיימת, ליטול אחריות על פעולות הקבוצה התומכת בהמשך הסכסוך (אם המשיב נמנה עימה) ואף לשנות עמדה פוליטית. המשתתפים – תושבי עיר קטנה במרכז הארץ שרוב אוכלוסייתה דתית־לאומית והצבעתה הקולקטיבית ימנית – נחשפו לקמפיין "הסכסוך". המיזם כלל התערבות פרדוקסלית באמצעות שלטי חוצות, סרטונים וחוברות אשר הביעו תמיכה בכדאיות הסכסוך. על פי תוצאות המחקר נראה כי הקמפיין אכן שינה עמדות: אלה שהגדירו עצמם כימנים תמכו פחות במדיניות אגרסיבית ובעמדות הרואות את הסכסוך כבלתי פתיר, זאת למרות "אינתיפאדת הסכינים" שהחלה בדיוק בזמן שהקמפיין נערך (ספטמבר 2015).

### היערכות מעשית

קידום השלום בחברה הישראלית כיום הוא משימה מאתגרת ומורכבת, בהתחשב באקלים העולמי של דה־לגיטימציה הולכת וגוברת לשוחרי שלום ולדוגלים בפיוס. אף על פי כן, אל מול קשיים אלה ובמיוחד הקושי המובנה לרתום ממשלת ימין להיערכות מעשית זו, יש מקום להיערכות משולבת למיגור התופעה, אשר תתבסס בעיקרה על פעולות שאפשר לעשות במסגרת החברה האזרחית.

הרשתות החברתיות הן פלטפורמה שיכולה לשמש כלי למיגור הדה־לגיטימציה ולהגברת הלגיטימיות של השלום ומקדמיו. רצוי להשתמש בהן נוסף על מאמצים מקבילים, ותוך הכרה בכוחה של פלטפורמה זו לשרת מגמות הפוכות של הגברת הסנטימנט השלילי כלפי השלום ומקדמיו.

שלוש אמירות לפני הדיון בהיערכות: ראשית, הרשתות החברתיות זמינות לשרת תהליכי שינוי "מלמטה למעלה" וגם "מלמעלה למטה". שנית, מטרת ההיערכות היא מיתון השיח האלים ברשתות נגד השלום ומקדמיו, ולא הטלת הגבלות בלתי מידתיות על חופש הביטוי. לבסוף, ההנחה היא כי דעת קהל חיובית התומכת במשא ומתן מדיני, בשלום ובסובלנות חיונית למיגור הדה־לגיטימציה.<sup>36</sup> ככלל יש להתמקד בשלב זה בעיקר (אך לא רק) בארגוני החברה האזרחית, אף כי אין ספק שיידרשו בעתיד פעולה והיערכות שלטונית־ממלכתית מתכללת.

## הכשרת מקדמי שלום בנושאי דעת קהל

לצורך התנעת התהליך מלמטה למעלה צריכים מקדמי השלום לפעול ברשתות החברתיות ללא שיוך ארגוני, ולהצטרף לדיונים ברשת שבהם מתפתחת הדה־לגיטימציה. על כן מוצע שחברי הארגונים השונים לקידום שלום<sup>37</sup> יעברו הכשרה מקצועית להשפעה על השיח. הכשרה זו יכולה להיעשות על ידי גוף אזרחי המתמחה בדרכי השפעה על דעת קהל ובייעוץ אסטרטגי, דוגמת Open Global Rights<sup>38</sup>.

## איזון הנרטיב המנוגד בתוך הרשתות

ארגוני השלום יכולים גם לפרסם מידע שיאזן את מה שמתפרסם ומופץ נגד מקדמי השלום. ההפרדה בין ארגוני השלום השונים לבין עצמם בפעילותם ברשתות החברתיות היא בלתי נמנעת בשל המטרות השונות של כל ארגון. על כן מן הראוי שיוקם מאגר של מגיבים קבועים למסיתים נגד השלום ומקדמיו, אשר יתוחזק בידי 'איגוד האינטרנט הישראלי' (כפי שנעשה בנושא סיכול פעולות טרור). מאגר זה יאפשר למקדמי השלום לאזן את השיח במקורות שבהם מתבטאים מגיבים קבועים אלו.

## הקמת מערך דיווח על דה־לגיטימציה ברשתות

מספר גופים מציעים ניטור של השיח ברשתות החברתיות ככלל, ושיח סביב סוגיית השלום והסכמים מדיניים בפרט (מדד השלום של המכון הישראלי לדמוקרטיה, דוח השנאה של קרן ברל כצנלסון ועוד). רובם עוסקים בנושאים נוספים. על כן מוצע להקים גוף שיתמקד בניטור ספציפי של השיח סביב השלום. הצגת השיח האלים המקדם דה־לגיטימציה תאפשר להעביר את הנתונים באופן שוטף לציבור בכלל ולגופי התקשורת וגורמי הממשל בפרט, על מנת להציג את חומרת המצב ולהחזיר בהדרגה ובמתנינות את השיח על השלום לסדר היום הציבורי.

## פעילות ממלכתית למיגור תופעת הדה־לגיטימציה

מעריך הסייבר הלאומי מנטר תוכן פוגעני ברשתות החברתיות ומדווח עליו. מערך זה יכול להגדיר מחדש את המושג 'תוכן פוגעני' כך שיכלול גם תוכן של דה־לגיטימציה לשלום ולמקדמיו. מכיוון שמערך הסייבר הלאומי מנטר כל הסתה נגד אזרחי המדינה ורשויותיה, אין מניעה לקידום מהלך מסוג זה גם באקלים הפוליטי הנוכחי. נוסף על כך קיימת כיום מגמה לימודית בבתי ספר תיכוניים לדיפלומטיה ותקשורת בינלאומית, שבה נלמדות שיטות לניהול משא ומתן וייעוץ שסכוכים ודרכים לפיתוח כשירות בין־תרבותית למשא ומתן ולהסכמים מדיניים. מוצע כי משרד החינוך יקדם ואף ירחיב את לימוד נושא ההסכמים המדיניים והשלום תוך פיקוח על השיח, וכך יגביר את החשיפה לנושא לבני נוער.

חלק מההצעות המובאות ניתנות ליישום מהיר ואחרות מצריכות תהליך ארוך. יש כמובן צורך בשכנוע מקבלי החלטות מרחבי המפה הפוליטית שמדובר במיגור ההסתה, השיסוי והאלימות בכלל, וכלפי שלום ומקדמיו בפרט. מטרה נוספת היא תיוג השלום כמשימה לאומית הקשורה בביטחון המדינה, שעליו כולם מעוניינים לשמור. חברה מתונה וסובלנית יותר תוכל להתמודד עם שינויים. שיח הדה־לגיטימציה מסכל כיום את אפשרות עיבוד המידע והכרת המציאות בקרב האזרחים. אלה הצעות צנועות, התחלתיות. אם ייושמו ולו מקצתן, אפשר שהחברה הישראלית תתרגל לשיח סובלני יותר, מסית פחות, בקי יותר, שבו המילה 'שלום' אינה משמשת סממן לזיהוי "בוגדים", אלא היא מונח לגיטימי בשיח הציבורי על ביטחון לאומי ועל חזון.

## הערות

- 1 נחי אלון, חיים עומר, **השטן שבינינו: מדמוניזציה להידברות**, צפת – ספרים הוצאה לאור, 2007, עמ' 9–10.
- 2 ברוך קימרינג, "אמין אל־מהדי, הדעה האחרת: בזכות הדמוקרטיה והשלום", **סוציולוגיה ישראלית**, ד, 2, 2002, עמ' 522–525.
- 3 יוחנן פרס, אליעזר בן רפאל, **קירבה ומריבה: שסעים בחברה הישראלית**, עם עובד, תל־אביב, 2006.
- 4 "אברושמי צפה התוצאות הקטלניות של הרימוז", **מעריב**, 20 בפברואר 1987, [http://jpress.org.il/Olive/APA/NLI\\_Heb/SharedView.Article.aspx?parm=96EjESVLnuL0fFJbC5Y8Au4JRN10atsCSCGmooqTA%2Bh%2FusNwAKassq%2F%2Bs2GS%2FWtYw%3D%3D&mode=image&href=MAR%2f1987%2f02%2f20&page=5&rtl=true](http://jpress.org.il/Olive/APA/NLI_Heb/SharedView.Article.aspx?parm=96EjESVLnuL0fFJbC5Y8Au4JRN10atsCSCGmooqTA%2Bh%2FusNwAKassq%2F%2Bs2GS%2FWtYw%3D%3D&mode=image&href=MAR%2f1987%2f02%2f20&page=5&rtl=true)
- 5 דני דנון, "הבוגדנות של 'שלום עכשיו' זועקת", ערוץ 7, 13 בפברואר 2008, <https://www.inn.co.il/Articles/Article.aspx/7315>
- 6 טל שלו, יקי אדמקר, "בליכוד תקפו את נאום ריבלין: 'הוא כבר מזמן לא בצד שלנו'", וואלה! News, 24 באוקטובר 2017, <https://news.walla.co.il/item/3105895>
- 7 שושי חתוקה, "יעלון על סערת הירי במחבל: 'שרים מנהלים מסע הסתה נגד צה"ל'", מאקו, 27 במארס 2016, [https://www.mako.co.il/news-military/security-q1\\_2016/Article-0e254321cf7b351004.htm](https://www.mako.co.il/news-military/security-q1_2016/Article-0e254321cf7b351004.htm)
- 8 מערכת הארץ, "נתניהו על גנץ ולפיד: 'מסתמכים על מפלגות ערביות שפועלות לחסל את ישראל'", **הארץ**, 21 בפברואר 2019, <https://www.haaretz.co.il/news/elections/1.6958933>
- 9 איתמר אייכנר, "חיווי: 'הושלמה תוכנית השלום האמריקנית בין ישראל לפלסטינים'", Ynet, 11 בפברואר 2019, <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5461545,00.html>
- 10 Gilead Sher and Elias Sturm, "Social Media and Peacebuilding", *Strategic Assessment*, Vol. 21, No. 3, October 2018, pp. 47-57.
- 11 Lynch Marc, Dean Freelon and Sean Aday, "How Social Media Undermines Transitions to Democracy", *Blogs and Bullets IV*, Peace Tech Lab, 2016.

- Zizi Papacharissi, "The Real-Virtual Dichotomy in Online Interaction: New Media Uses and Consequences Revisited", *Annals of the International Communication Association* 29, no. 1, 2005, pp. 216-238. 12
- יותם רוזנר, "השפעת השימוש ברשתות חברתיות על תהליכי הקצנה בקרב צעירים במערב", בתוך: כרמית פדן, ורה מיכלין שפיר, עורכות, **ביטחון לאומי במציאות 'נזילה'**, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל אביב, 2019, עמ' 131-144. 13
- גדי וולפספלד, רמי חורי ויורם פרי, "התקשורת הישראלית והירידנית: האם השלום שינה את דימוי ה"אחר"? סדרת אגרתא, תל-אביב, מכון חיים מכון הרצוג לתקשורת, חברה ופוליטיקה, 2003. 14
- גילאת גלזר-פיינגרש, "בחנית הקשר שבין התקשורת לקבוצת הפנים, חרדה קולקטיבית ותפיסת קורבנות קולקטיבית לבין תפיסת תפקיד התקשורת הישראלית בזמן מלחמה ושגרה", עבודת MA, אוניברסיטת בן-גוריון, 2012. 15
- הגר להב, שירי אירם, "אין עם מי לדבר – אין מה לעשות: זרמי המעמקים של התקשורת הישראלית ביחסה לסכסוך הישראלי-פלסטיני", קשב – מרכז להגנת הדמוקרטיה בישראל, מאי 2014, <http://din-online.info/pdf/ksh01.pdf>. 16
- ש.ם. 17
- דניאל בר-טל, "איך נהפכו השמאלנים בישראל ל'בוגדים'", **הארץ**, 1 בנובמבר 2017, <https://www.haaretz.co.il/magazine/the-edge/.premium-1.4563781>. 18
- ש.ם. 19
- דניאל בר-טל, אבנר בן-עמוס, "פטריויזם כתופעה פסיכולוגית-חברתית: מבוא לניתוח המקרה הישראלי", בתוך: אבנר בן-עמוס, דניאל בר-טל, (עורכים): **פטריויזם – אוהבים אותך מולדת**, הקיבוץ המאוחד, תל-אביב, 2004, עמ' 13-28. 20
- אזי לב-און, "הרשת הלא חברתית? מסגור פייסבוק בעיתונות המרכזית במבצע צוק איתן", איגוד האינטרנט הישראלי, 4 בינואר 2016, <https://www.isoc.org.il/internet-il/articles-and-research/magazine/non-social-network-framing-facebook-mainstream-press>. 21
- "דוח תמונת מצב זכויות האדם לשנת 2014", האגודה לזכויות האזרח בישראל, 10 בדצמבר 2014, <https://law.acri.org.il/he/33477>. 22
- גילי איזיקוביץ, "אורנה בנאי פוטר מתפקידה כפרזנטורית של חברת ספנות", **הארץ**, 20 ביולי 2014, <https://www.haaretz.co.il/gallery/television/1.2382447>. 23
- "טוב עכשיו אריות שלי", Facebook, July 12, 2014, <https://www.facebook.com/TheShadow69/>. 24
- חיים ביאור, הילה ויסברג, "מוות לערבים", 13 חיילים הרוגים – שירבו אמן' – לפטר עובדים בגלל פייסבוק?", *TheMarker*, 30 ביולי 2014, <https://www.themarker.com/career/1.2390429>. 25
- הצעת חוק סוכן זר, התשע"ו-2016, <https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawBill.aspx?t=lawsuggestionssearch&lawitemid=573306>. 26
- שרון פולבר, "אם תרצו' פרסם סרטון המציג פעילי שמאל כמגיני מחבלים", **הארץ**, 15 בדצמבר 2015, <https://www.haaretz.co.il/news/politics/1.2798963>. 27
- Dan Caspi, "Electoral Rhetoric and Political Polarization: The Begin-Peres Debates", *European Journal of Communication* 1, no. 4, December 1986, pp. 447-62. 28

- 29 הישיבה השישים-ושלוש של הכנסת השלוש-עשרה, י"ט בשבט התשנ"ג, 10 בפברואר 1993, ירושלים, הכנסת, [https://knesset.gov.il/tql/knesset\\_new/knesset14/HTML\\_27\\_03\\_2012\\_06-21-01-PM/19930210@19930210011@011.html](https://knesset.gov.il/tql/knesset_new/knesset14/HTML_27_03_2012_06-21-01-PM/19930210@19930210011@011.html)
- 30 Daniel Bar-Tal, Neta Oren & Rafi Nets-Zehngut, "Socio-Psychological Analysis of Conflict-Supporting Narratives: A General Framework", *Journal of Peace Research*, 51(5), 2014, p. 662-675.
- 31 ציפי ישראלי, "מדד הביטחון הלאומי – מחקר דעת קהל 2018–2019", <https://www.inss.org.il/he/national-security-index/>
- 32 דניאל בר-טל, תמיר מגל, ערן הלפרין, "הפרדוקס של תפיסת הביטחון בישראל: הסבר פסיכולוגי-חברתי", *פוליטיקה*, חוברת 20, 2010, עמ' 123–148.
- 33 יעקב בר סימן טוב, עורך, *חסמים לשלום בסכסוך הישראלי-פלסטיני*, מחקרי מכון ירושלים למחקר, מס' 401, מכון ירושלים לחקר ישראל, 2010.
- 34 Boaz Hameiri, Roni Porat, Daniel Bar-Tal, Atara Bieler and Eran Halperin, "Paradoxical Thinking as a New Avenue of Intervention to Promote Peace", *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 111, 2014, p. 30.
- 35 שם.
- 36 גלעד שר, *הקרב על הבית*, תל אביב, משכל – ידיעות ספרים, 2016, עמ' 162–175.
- 37 במונח 'ארגוני שלום' הכוונה לארגוני חברה אזרחית וגופים ללא כוונת רווח שעוסקים בנושאי מדיניות, דמוקרטיה, ביטחון לאומי, זכויות אדם ואזרח, תהליכי פיוס, דיאלוג, סובלנות וכיו"ב.
- 38 *Open Global Rights Official Site*, <https://www.openglobalrights.org/>



# – הטכנולוגיה בשירות חמאס – צעד קדימה, שניים אחורה

## אביעד מנדלבאום ולירן ענתבי

עקב התפתחויות בתחומי המדע והטכנולוגיה אנו עדים להפיכתם של יישומים שונים לזולים, זמינים ופשוטים להפעלה. שינויים אלו מורגשים בכל תחומי החיים, בהם גם בתחום הביטחוני. המאמר בוחן השפעות אלו גם על דפוסי הפעולה של חמאס ושל האיום על ישראל. המאמר סוקר את אירועי השנה החולפת על גבול הרצועה, החל מהפגנות ועד לחימה בעצימות בינונית גבוהה, ומבקש לתהות בנוגע למיעוט השימוש של חמאס ב"מוצרי מדף" מתקדמים חרף נגישותם, תוך העדפה ברורה של שימוש באמצעים פרימיטיביים. ההערכה היא שיש גורמים המרסנים את חמאס מפני הפעלת טכנולוגיה מתקדמת יותר במאבקו בישראל, ובהם: הגורמים ההרתעתיים והתודעתיים שבשימוש בטכנולוגיה מתקדמת, ריסון פוליטי ויתרונות עוצמת השפעתם של האמצעים הקלאסיים ועוצמתם של אמצעים נחותים אל מול עליונות טכנולוגית.

**מילות מפתח:** טרור, מלחמה בעצימות נמוכה, חמאס, צעדות השיבה, טכנולוגיה

## מבוא

בעשור האחרון אנו עדים להתפתחויות בתחומי המדע והטכנולוגיה שהופכות יישומים שונים לזולים, זמינים ופשוטים להפעלה. חלקם אף הופכים למוצרי מדף שאותם ניתן לרכוש ולהפעיל בקלות, בשונה ממוצרים דומים להם בעבר. מהפכה זו מורגשת בכל תחומי החיים ובהם התחום הביטחוני. מאמר זה מבקש לבחון את

אביעד מנדלבאום הוא עוזר המחקר בתכנית לטרור ומלחמה בעצימות נמוכה, במכון למחקרי ביטחון לאומי.  
ד"ר לירן ענתבי היא עמיתת מחקר, במכון למחקרי ביטחון לאומי.

השפעת השינוי הטכנולוגי על העימות בין תנועת חמאס, המוגדרת ארגון טרור, לבין ישראל. תחילה מתוארים השינויים בעולם הטכנולוגי, לאחר מכן מובאת סקירה של שינוי דפוסי השימוש באמצעי לוחמה שונים על ידי חמאס מאז הקמתו וניתוח מאפייני הלוחמה הייחודיים של חמאס בשנה החולפת על גבול הרצועה. המאמר מבקש לבחון מדוע בחר ארגון חמאס להעדיף סוגי פעולות שגורות ואף מתקפות "פרימיטיביות" מאלו, על אף יכולתו להפעיל טכנולוגיות מתקדמות. ההערכה היא שקיימים גורמים המרסנים את חמאס מפני הפעלת טכנולוגיה מתקדמת יותר, ובהם: הגורמים ההרתעתיים והתודעתיים שבשימוש בטכנולוגיה מתקדמת, ריסון פוליטי ויתרונות עוצמת השפעתם של האמצעים הקלאסיים ועוצמתם של אמצעים נחותים אל מול עליונות טכנולוגית.

## השינויים בעולם הטכנולוגי

הביטוי 'מהפכת הרחפנים' מתאר את הפיכתם של כלים אוויריים בלתי מאוישים לנפוצים, זולים וזמינים מאוד. גורם שהיה מעוניין בעבר להפעיל כלי אווירי באופן מאויש מרחוק נדרש לרוב להסתמך על מערכות גדולות, מורכבות ויקרות, שהפעלתן דרשה הכשרה ממושכת. עקב שינויים שהתחוללו בעשור האחרון בתחומי המדע והטכנולוגיה, רחפנים הם כיום מוצרי מדף זולים, זמינים ופשוטים להפעלה שניתן לרכוש בחנויות או ברשת האינטרנט ללא פיקוח. חרף העובדה שאותם רחפנים אינם מספקים יכולות מתקדמות של מל"טים (מטוסים ללא טייס) צבאיים למשל, יכולותיהם עונות על צורכיהם של חלק מן המשתמשים דוגמת חובבים, חברות אזרחיות ואפילו יחידות מסוימות של כוחות צבאיים.

המהפכה בתחום הרחפנים מדגימה תופעה רחבה יותר: הפיכת טכנולוגיות לזמינות ופשוטות להפעלה תוך השפעה על השוק הכלכלי, וכן על מגוון המשתמשים ואופיים. בעידן הנוכחי טכנולוגיות מהמערכת האזרחית עוברות למערכת הביטחונית (בשונה מהכיוון ההפוך שהיה נהוג בעבר), וכתוצאה מכך היקף השימוש במוצרי מדף בקרב כוחות צבאיים עולה על היקף הפיתוח העצמי. אולם בעידן שבו התחום הטכנולוגי מתפתח בצורה אקספוננציאלית, לא רק מדינות וחברות מסחריות נהנות מן השינוי, אלא "הנהנה העיקרי הוא דווקא האויב בעל היכולת הטכנולוגית המוגבלת, שנעזר במערכת החדשנות המסחרית כדי לפצות על פערים ביכולות ובמשאבים"<sup>1</sup>.

## הפן הטכנולוגי במאבק האי־סימטרי

ארגוני טרור הם בעלי יכולת להשפיע על הלך הרוח הציבורי ולעצב במידה מסוימת מדיניות של אומות גדולות וחזקות מהם, בין היתר על ידי הוצאתן לפועל של התקפות לא־צפויות שביכולתן להרתיע קהלים גדולים יותר מאשר קורבנותיה הישירים



של המתקפה.<sup>2</sup> יתרה מזו, חלק מן הארגונים הללו ובהם חמאס פועלים לא "רק" כארגוני טרור אלא גם כצבאות "טרורילה" המשלבים מאפיינים של טרור וגרילה, פועלים מתוך האוכלוסייה האזרחית שבקרבה הם חיים ומתמגנים באמצעותה. ארגונים אלו נוקטים פגיעה בלתי סלקטיבית ומכוונת מראש באוכלוסייה אזרחית של היריב, באזורים אזרחיים מובהקים, אך גם בכוחותיו הצבאיים.<sup>3</sup> ההתפתחות וההתקדמות הטכנולוגית הרחיבו את האפשרויות המבצעיות של ארגוני הטרור כיום. התקפה בעלת אופי טכנולוגי מובהק עשויה לגרום השפעה גדולה יותר, בשל השפעתה התודעתית. בהתאם, סביר להניח שארגוני טרור יתעניינו בטכנולוגיה, ובמיוחד השחקנים הדומיננטיים שבהם.<sup>4</sup>

### הטכנולוגיה בשירות חמאס והתגובה הישראלית

תנועת חמאס התפתחה בצורה ניכרת באפיק הטכנולוגי מאז הקמתה, תוך הבנת ההשפעה שיש לאמצעים שהיא משתמשת בהם לא רק על ההיבטים הטקטיים של העימות, אלא גם על היבטיו האסטרטגיים.

במהלך השנים הראשונות לקיומה של התנועה ובמהלך האינתיפאדה הראשונה שימש הטרור של חמאס מראה למעמדה החברתי בקרב הפלסטינים. תחילת דרכה האלימה כללה דפוסי פעולה כמו חטיפה, רצח, דקירה ושימוש בנשק קל.<sup>5</sup> עם הפיכתה של הזרוע הצבאית של התנועה למשמעותית היא ביצעה באפריל 1993 פיגוע התאבדות ראשון בבקעה. הדבר כלל שימוש בחומרי נפץ והיווה התקדמות ביחס לדפוסי פעולה קודמים של ירי מנשק קל, במקביל לאמצעים כגון בקבוקי תבערה והשלכת אבנים. לאורך השנים התמיד חמאס בביצוע פיגועים באמצעות מטעני חבלה, לעיתים באמצעות מחבלים מתאבדים, וברמות שונות של תחכום טכנולוגי של המטענים או האמצעים להברחתם.

בשנת 2001 החלו ארגונים חמושים מרצועת עזה וחמאס בראשם בירי תלול מסלול לעבר ישראל. תחילה היו אלה רקטות קסאם מאולתרות ופצצות מרגמה בעלות דיוק ועוצמה נמוכה, אולם בחלוף הזמן גדל מגוון אמצעי הירי, שהיו פרי ייצור עצמי מתוחכם יותר ותוצאה של הברחות אמצעי לחימה לתוך הרצועה.<sup>6</sup> פעולות אלו מעידות על השינוי הטכנולוגי-ארגוני בחמאס. בשנת 2004 הייתה עליית מדרגה נוספת שסימנה את תחילתו של תהליך הפיכת הזרוע הצבאית מזרוע טרור לגוף בעל דפוסי ממוסדים ותורת לחימה. חיסול בכירי חמאס חיזק את הנהגת "החוק" והביא להידוק הקשרים של הארגון עם איראן. בעקבות זאת הזרוע הצבאית בעזה, הכפופה ישירות להנהגת "החוק", החלה ליהנות מתקציבים ניכרים ומהכוונה מקצועית מצד מנגנוני המודיעין של איראן וחזבאללה.<sup>7</sup> לאחר הנסיגה הישראלית מהרצועה ותפיסת השלטון בה על ידי חמאס גבר קצב ההצטיידות של ארגוני הטרור ברצועה וחמאס בראשם באמצעי לחימה, וכן קצב ירי הרקטות.<sup>8</sup>

יתרה מזו, הנסיגה הישראלית האיצה את ההתייעלות בלוחמת התווך התת-קרקעי של חמאס, וזו באה לידי ביטוי במבצע 'צוק איתן' בשנת 2014.<sup>9</sup> ביטוי נוסף לשינוי בדפוסי ההצטיידות והפעולה של חמאס הוא ביכולתו להפעיל כוח אווירי, כפי שניתן היה להבין מהצהרת ראש המטה ללוחמה בטרור מספטמבר 2010, כי לרשות חמאס עומדים מל"טים שקיבלה מאיראן.<sup>10</sup> מאז הספיק חמאס לעבור לייצור ולפיתוח עצמי בתחום זה, דבר שהוביל את צה"ל בשנת 2012 להשמיד מבנים בח'אן יונס ששימשו לטענתו לפיתוח ברמה גבוהה ולאחסון מל"טים שהיו בעלי טווח טיסה של עשרות קילומטרים, ואשר הקנו לארגון יכולות אסטרטגיות חשובות. כמו כן, בשנת 2013 עצרו כוחות צה"ל חוליית פעילי חמאס שתכננה להטיס מל"ט חמוש לשטח ישראל לצורך ביצוע פיגוע, וב-2016 הופל על ידי חיל האוויר מל"ט שיצא מרצועת עזה והתקרב לגבול עם ישראל.<sup>11</sup> ההתפתחות הטכנולוגית בתחום זה כללה שלושה שלבים: רכישת ידע וצבירת אמצעים; שימוש בטכנולוגיה שהגיעה מאיראן; הרכבת מל"טים וכן שימוש בכלים שחמאס מנסה להכניס לרצועה ולהפעילם בהדרכת גורמים זרים כמו המהנדס מוחמד אזווארי. הוא עסק בתחום פיתוח מל"טים, וכנראה סייע לחמאס ולחזבאללה לשפר את מערך המל"טים שברשותם. הוא נורה בתוניסיה מטווח קצר.<sup>12</sup>

תחום טכנולוגי מתקדם נוסף בשימוש חמאס הוא לוחמת סייבר. הבולטת בפעולות הסייבר היא זו ששיבשה בשנת 2014 את שידורי הלוויין הישראלי והביאה לטלוויזיות באלפי בתים בישראל שידור תעמולה מטעם חמאס.<sup>13</sup> לזה מתווסף ניסיון הריגול והחדירה לטלפונים החכמים של חיילי צה"ל.<sup>14</sup> נוסף על כך, במהלך סבב הלחימה שפרץ במאי 2019 דווח על פעילות חריגה שכללה ניסיון חדירה של חמאס למערכת ממוחשבת ישראלית – פעולה "שנועדה לשבש את מרקם החיים בישראל" וסוכלה על ידי צה"ל והשב"כ.<sup>15</sup>

מול פעולות חמאס והשינויים בדרכי פעולתו מתקיימות תגובות והיערכות מתמדת במשרד הביטחון ובצה"ל. ניכר כי כמעט מול כל אמצעי שחמאס מאמץ לשימוש נרחב מפתחת ישראל פתרונות בהתבסס על עליונותה הטכנולוגית, גם אם מדובר באמצעי נחות יחסית, במקביל לשינוי דרכי פעולה ותורות לחימה. אפשר למנות בעשורים האחרונים את השימוש באמצעים טכנולוגיים למניעה ולסיכול של פיגועים;<sup>16</sup> הפיתוח והשימוש המבצעי במערכת כיפת ברזל ליירוט רקטות;<sup>17</sup> הפיתוח והשימוש באמצעים טכנולוגיים מתקדמים לאיתור והשמדה של מנהרות;<sup>18</sup> והחיפוש העכשווי אחר מענה טכנולוגי לאיום העפיפונים והרחפנים.<sup>19</sup>

## טכנולוגיה ומוצרי מדף בחמאס

עקב השימוש הנרחב של חמאס בטכנולוגיה, חלקה מתקדמת יחסית כמו מל"טים ויישומי סייבר, היה צפוי שהארגון יאמץ באופן נרחב גם טכנולוגיות מדף שנעשו

נפוצות בקרב ארגוני טרור ברחבי העולם, ובראשם רחפנים המשמשים גם לצורכי מודיעין וגם לתקיפות אוויריות. בהקשר זה ראוי להבחין בין השימוש במל"טים ובעיקר במטוסים דוגמת אלו שקיבל חמאס מאיראן או פותחו עבורו, לבין השימוש ברחפנים. השימוש במוצרי מדף אינו מצריך תשתיות נרחבות או פיתוח עבורו, לבין השימוש והפעלתם פשוטה ביותר.<sup>20</sup> באופן כללי, דוחות שונים בתחום חקר הטרור מצביעים על כך שארגונים רבים אימצו את הרחפנים על אף היותם פתרון נחות, כדי להפעיל כוח אווירי למטרות מודיעין ותקיפה ולעשות שימוש משמעותי בממד האווירי, שהיה חסום עד כה בפני מי שאין לו חיל אוויר.<sup>21</sup> יתרה מכך, עד לפני כעשור, הפעלת כלי טייס בלתי מאויש לצורך איסוף מודיעין ותקיפה הצריכה מיליוני דולרים והסכם רכש עם מדינה כמו ארצות הברית, אך כיום אפשר לבצע פעולות דומות באמצעות מוצרי מדף זולים ולא מפוקחים, שניתן להפעילם ללא הכשרה.

**טבלה 1: השוואה בין טכנולוגיה צבאית לטכנולוגיית מדף בתחום האווירי הבלתי מאויש<sup>22</sup>**

DJI PHANTOM 4	מל"ט MQ1 פרדטור
	
רחפן סיני תוצרת DJI	מל"ט אמריקאי תוצרת ג'נרל אטומיקס
לצילום אווירי, מיפוי והטסת חובבים (ניתן לבצע התאמות פיראטיות על מנת להשתמש לשידור מודיעין בזמן אמת ותקיפה)	לאיסוף מודיעין ותקיפת מטרות
נמכר ברשת האינטרנט ללא פיקוח, לכל מי שידו משגת	נמכר על פי מגבלות יצוא מחמירות של ארה"ב למדינות בלבד
מחירו כ־1350 דולר	מחיר יחידה מוערך בכ־20 מיליון דולר
דורש מפעיל בודד	דורש מטוס ומפעילי מערכות
ניתן להפעילו על בסיס הוראות שמגיעות במארז, או ללמוד בקלות ובמהירות באמצעות סרטונים באינטרנט	דורש הכשרה ממושכת לצורך הפעלה
אינו דורש תמיכה טכנית או תחזוקה, ניתן להחזיק מספר יחידות לצורך יתירות למקרה של תקלה או השבתה	דורש תמיכה טכנית נרחבת ותחזוקה מורכבת לצורך הפעלה

לאור זאת ובהתבסס על סיכולי הברחות והערכות מודיעיניות, גברה הציפייה כי חמאס יעשה שימוש נרחב ברחפנים במסגרת הפעולות האלימות שלו. לראיה, בדוח מבקר המדינה שעסק בכשלים בהערכת איום הרחפנים עלה החשש מהשימוש של חמאס (כמו ארגוני טרור אחרים) ברחפנים למטרות מודיעין וחבלה נגד ישראל.<sup>23</sup>

כמו כן, הצהרות מטעם משרד הביטחון ומכרזים שונים שפרסם בתחום המערכות לסיכול פעילות רחפנים<sup>24</sup> מעידים גם הם כי שימוש נרחב באותם מוצרי מדף נתפס כאפשרי ואף כאיום ממשי על ישראל.

ישראל אינה היחידה שרואה בשימוש באמצעים אלו איום ממשי. גם מדינות אחרות בעולם מתייחסות כך לנושא, למשל לנוכח החשש מהשימוש בהם לפיזור חומרים מסוכנים מהאוויר, כפי שעלה בסימולציה בוועידת הגרעין משנת 2016,<sup>25</sup> והחשש מפגיעה עוינת או משימוש לא־אחראי בכלי כזה שעלול לפגוע בבני אדם. הדבר מוביל מעת לעת לסגירת שדות תעופה בעולם עקב זיהוי הטסת רחפנים בסביבתם.<sup>26</sup>

## איכא מסתברא: מדוע חמאס אינו עושה שימוש נרחב ברחפנים?

ב־30 במארס 2018 החל ברצועת עזה קמפיין צעדות השיבה, שבמסגרתו נערכות הפגנות שבועיות על גדר הגבול ובסמוך לה. בכסות של פעילות אזרחית בוצעו פעולות טרור בדפוסי פעולה שונים, הן פרימיטיביים כמו עפיפונים ובלוני תבערה, הן בדפוסי הפעולה המוכרים של השלכת מטענים וירי צלפים וכלה בטכנולוגיות חדישות.<sup>27</sup> זאת ועוד, במהלך השנה הסלים הסכסוך לכדי סבבי לחימה בעצימות בינונית וגבוהה, אשר במסגרתם בוצע ירי צליפה, שוגרו מאות רקטות ונורו טילי נ"ט לעבר מטרות צבאיות ואזרחים.

תקופה זו בסכסוך בין חמאס לבין ישראל יכולה להוות

מקרה בוחן נקודתי בעידן של טכנולוגיות מדף זמינות. לאור זמינותן של טכנולוגיות אלו היה צפוי כי תחת מעטה ההפגנות האזרחיות וסבבי הלחימה ייעשה בהם שימוש תכוף, קל וחומר עקב העובדה שחמאס כבר הפגין את יכולתו לעשות כן. לדוגמה, במאי 2018 שיגר חמאס רחפן ממולכד במהלך ההתפרעויות על הגדר.<sup>28</sup> כעבור שנה, במאי 2019 נעשה שימוש בזוג רחפנים חמושים במהלך סבב לחימה בעצימות גבוהה.<sup>29</sup>

ברם, ניתוח מספרי של פעולות חמאס מעיד כי אף על פי שהארגון הוכיח את יכולתו להשתמש בטכנולוגיות מדף מתקדמות, הוא מעדיף להשתמש לרוב בדפוסי פעולה ובאמצעי לחימה ישנים ומוכרים, ואף מרבה לרתום לשירותו אמצעים פרימיטיביים יותר. להלן סקירת דפוסי הפעולה

ניתוח מספרי של פעולות חמאס מעיד כי אף על פי שהארגון הוכיח את יכולתו להשתמש בטכנולוגיות מדף מתקדמות, הוא מעדיף להשתמש לרוב בדפוסי פעולה ובאמצעי לחימה ישנים ומוכרים, ואף מרבה לרתום לשירותו אמצעים פרימיטיביים יותר.

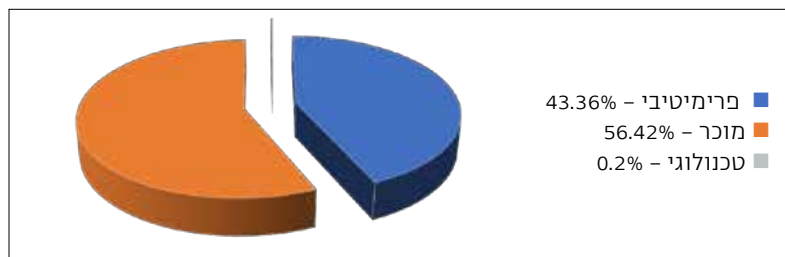
והאמצעים שבהם נעשה שימוש מאז החלו צעדות השיבה ועד תום סבב הלחימה השמיני על רקע צעדות אלו.

הנתונים בטבלה 2 מעידים כי בוצעו כ-1923 פיגועים. מסקירת הדיווחים בתקשורת נמצא כי בתקופה זו שוגרו כ-1490 בלוני ועפיפוני תבערה, ופעמיים נעשה שימוש בבעלי כנף חיים לצורכי הצתה. עם זאת, ברחפנים ובטיסני נפץ ותבערה נעשה שימוש שש פעמים בלבד.

**טבלה 2: פעולות טרור באחריות ישירה ועקיפה של חמאס בין 30 במארס 2018 ל-5 במאי 2019<sup>30</sup>**

סוג פעולה	אמצעי/שיטת החבלה	כמות השימושים	
פרימיטיבי	שימוש בבעלי כנף להצתה	2	
	הפרחת עפיפוני ובלוני תבערה	1490	
מוכר	הצתת מבנים (בדלק)	13	
	השלכת בקבוקי תבערה	739	
	יידוי אבנים	לא נאספו נתונים	
	דקירה	0	
	ירי נק"ל	43	
	ירי צליפה	8	
	ירי קליעי	11	
	השלכת רימון	75	
	השלכת רימון מאולתר	18	
	שימוש במטענים מאולתרים	159	
	שימוש במטען צינור	73	
	ירי פצמ"ר	23	
	ירי נ"ט/נ"מ	4	
	שיגור מטחי רקטות	775 <sup>1</sup>	
	טכנולוגי	הטסת רחפנים וטיסני נפץ	6 <sup>2</sup>
		התקפת סייבר	1

- שירות הביטחון הכללי סופר פיגוע ירי רקטי על פי מטח ולא על פי מספר הרקטות או פצצות המרגמה ששוגרו לעבר ישראל, ככלל, מאז תחילת "צעדות השיבה" שוגרו לעבר ישראל 1,705 רקטות ופצצות מרגמה על בסיס מאפייני איסוף הנתונים המפורטים לעיל.
- ראוי לציון כי חמאס עשה שימוש ברחפנים גם לצורכי תיעוד, סיקור ומודיעין כחלק ממערכה רחבה היותר הכוללת את מרחב התודעה.



**איור 1: אחוזי השימוש של חמאס בסוגי פעולה שונים**

לאור פילוח הנתונים נראה כי חרף הנגישות למוצרי מדף טכנולוגיים מתקדמים והוכחת יכולת השימוש בהם, חמאס דווקא עבר לשימוש גורף בדפוס פעולה פרימיטיבי בכמות כמעט זהה לשימוש בדפוס הרווח בעשורים האחרונים, בשונה מהצפוי. מכאן עולה התהייה: בהנחה שמוצרי מדף וטכנולוגיות מתקדמות נמצאים בהישג ידו של חמאס, מדוע ממשיך הארגון להסתמך על דפוס פעולה טרוריסטיים רווחים ואף פרימיטיביים? להערכתנו קיימים חמישה גורמים מרסנים עיקריים, המונעים מהארגון להפעיל טכנולוגיות מתקדמות בעימות:

**הראשון – הגורם ההרתעתי:** משפיע רבות על אימוץ טכנולוגיה חדשה בחמאס, הן בשלבי אימוצה, בחיסול מוקדי הידע, והן במקרה שתוצאה קטלנית של התקפה בטכנולוגיה מתקדמת עלולה להביא עליו תגמול מסיבי, לנוכח תמיכה ציבורית ישראלית מבית ואף לגיטימציה בינלאומית לפעולה.<sup>31</sup>

**השני – הגורם התודעתי:** התודעה, אבן יסוד באסטרטגיית הטרורילה, נובעת מקריאה של רגישות דעת הקהל העולמית והישראלית.<sup>32</sup> השימוש בטכנולוגיה מתקדמת עשוי לפגוע בדימוי הארגון כצד החלש בעימות האסימטרי – "דימוי הקורבן", ועלול להפוך את היוצרות.

**השלישי – ריסון פוליטי:** חרף הדעה הרווחת שלפיה ארגון טרור ישאף תמיד לפגוע באויביו, נסיבות פוליטיות ייחודיות עשויות להוות גורם מרסן בהפעלת טכנולוגיה מתקדמת. לדוגמה, בעת הנוכחית כאשר חמאס תלוי בחסדי המצרים ובכוננותה של ישראל להתפשר ביחסה אל הארגון תמורת שקט ביטחוני, שימוש בטכנולוגיה מתקדמת עלול להפר את האיזון שנשמר ולשנות את כללי המשחק שנוצרו בין שני הצדדים בשנים שחלפו מאז מבצע 'צוק איתן'.

**הרביעי – עוצמת השפעתם של האמצעים הקלאסיים:** מטעני חבלה וכדורים יישארו בגדר האופציה המועדפת על טרוריסטים, משום שמתקפות פיזיות הן קטלניות יותר, מעוררות פחד ומביאות לכניעה למטרותיהם. חוקר הטרור ברוס הופמן הצביע באחת מהרצאותיו על הפרדוקס בקשר ליכולות כימיות וביולוגיות של ארגוני טרור, וטען שאלו גורמים למקרי מוות פחותים בהרבה "בהשוואה לרובה ולמטען החבלה".<sup>33</sup>

**החמישי – עוצמתם של אמצעים נחותים מול עליונות טכנולוגית:** מדינת ישראל מגיבה לחלק ניכר מן האתגרים הביטחוניים שלפתחה באמצעות שימוש בעליונותה הטכנולוגית. האמצעים הפרימיטיביים הוכיחו עם תחילת השימוש בהם כי הם מסבים נזק שישארו מתקשה לסכלו או להגיב לו מבחינה טכנולוגית, והדבר מהווה תמריץ נוסף להעדפת השימוש של חמאס באמצעים אלו על פני טכנולוגיות שניתן אולי לסכל באמצעות לוחמה אלקטרונית או אמצעים מתקדמים אחרים.

## סיכום

שינויים בתחום הטכנולוגי בעשור החולף מורגשים בכל תחומי החיים, בהם גם הממד הביטחוני, שם הוא מאפשר הן לצבאות והן לארגונים תת־מדינתיים ובתוכם ארגוני טרור להשתמש בטכנולוגיות מדף לצורכיהם. ניכר כי חמאס הוא ארגון סתגלני אשר משנה את דרכי פעולתו תוך אימוץ טכנולוגיות שונות לצרכיו, וכי הוא מסוגל להשתמש גם במוצרי מדף מתקדמים דוגמת רחפנים ואף באמצעים מתקדמים יותר, כפי שהוכיח בעבר. מול זה קיימים הגורמים המרסנים האפשריים, המהווים חלק מן ההסבר למיעוט השימוש המפתיע באמצעים הללו, ביחס להעדפה הגורפת לשימוש באמצעים פרימיטיביים דוגמת עפיפונים ובלונים.

ברם, אין לטעון שאין צורך להיערך, לסכל ולהתגונן מפני שימוש של ארגוני טרור ברחפנים בפרט, ובטכנולוגיות מדף אחרות בכלל. נהפוך הוא, היכולת של ארגונים אלו לעשות שימוש במגוון טכנולוגיות תלך ותגבר ככל שתאפשר ההתפתחות הטכנולוגית. לנוכח זאת נדרש מן המדינות המתמודדות עם איומים כאלו, ובהן ישראל, לנקוט מצד אחד פעולות מונעות בתחום הרגולציה והסיכול, קרי, צורך בהתערבות ממשלתית ברכש ופיתוח רחפנים וטיסנים, אם בפיקוח או בהגבלה, ומנגד להבין את מהות הגורמים המרסנים ולבחון כיצד ניתן לרתום אותם להתמודדות עם איום הטרור, המורכב משלל אמצעים ושיטות.

## הערות

- 1 גיא פאגלין, "מרוץ החידוש" – שינוי פרדיגמה במערכת המחקר והפיתוח הביטחונית", **בין הקטבים** – סוגיות עכשוויות באמנות המערכה, גיליון 18 – דיגיטל 2.0: צבא וטכנולוגיה בעידן המידע, דצמבר 2018, <https://bit.ly/2Xw4s04>
- 2 Jackson, Brian A., *Technology Acquisition by Terrorist Groups - Threat Assessment Informed By Lessons from Private Sector Technology Adoption*, Rand Corporation, 2001, <https://www.rand.org/pubs/reprints/RP1248.html>
- 3 יורם שוייצר, "טשטוש זהות המנצח בלחימה נגד צבא "טרורילה"", בתוך: 'צוק איתן' – **השלכות ולקחים**, עורכים: ענת קורץ ושלמה ברום, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל-אביב, 2014, עמ' 21–25.
- 4 לראייה, 'המדינה האסלאמית' הביעה התעניינות ואף תקפה זה מכבר בזירות שונות באמצעים מתקדמים יחסית כמו נשק כימי, או לחלופין עשתה שימוש באמצעים דיגיטליים מתקדמים להפצת מתקפותיה או פעולותיה. להרחבה ראו גם: Bleek, Philipp C., "Drones of Mass Destruction: Drone Swarms and the Future of Nuclear, Chemical and Biological Weapons", *War on the Rocks*, February 14, 2019, <https://bit.ly/32cSg2X> ניו יורק טיימס, "דו"ח: אנשי דאעש השתמשו בנשק כימי לפחות 52 פעמים בסוריה ובעיראק מאז 2014", **הארץ**, 23 בנובמבר 2016, <https://www.haaretz.co.il/news/world/middle-east/.premium-1.3130634> לדוגמה שימוש ברחפנים לצורכי תעמולה ותקיפה: "השימושים שעשה דאעש ברחפנים בסוריה ובעיראק, ובחינת האיום העומד מאחורי הפעלתם בחו"ל לביצוע פעולות טרור", מרכז

- המידע למודיעין ולטרור על שם אלוף מאיר עמית, 23 באוקטובר 2018, <https://bit.ly/2KOHGtM>
- 5 מקובל לראות את תחילתו של המאבק המזוין של חמאס בישראל בחטיפתם וברציחתם של סמל אבי ספורטס ורב"ט אילן סעדון ז"ל, כאשר למעשה כבר באמצע מארס 1988 ירו פעילי הארגון במהנדס מים שעבד באזור שיח' רדואן ופצעו אותו, ובמכונית ישראלית בבית ההיאי. להרחבה ראו גם: שלומי אלדר, **להכיר את חמאס**, הוצאת כתר, 2012.
- 6 גבי סיבוני, "בין 'עופרת יצוקה' ל'עמוד ענן' ול'צוק איתן'", בתוך: **'צוק איתן' – השלכות ולקחים**, עורכים: ענת קורץ ושלמה ברום, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל-אביב, 2014, עמ' 27-34.
- 7 גיא אביעד, "הזרוע הצבאית של חמאס ברצועה", **צבא ואסטרטגיה**, כרך 17, גיליון 1, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל אביב, אפריל 2009, עמ' 5-15.
- 8 גבי סיבוני, "בין 'עופרת יצוקה' ל'עמוד ענן' ול'צוק איתן'", שם, עמ' 27-34.
- 9 יפתח שפיר, גל פרל פינקל, "לוחמה תת-קרקעית: אתגר ישן-חדש", בתוך: **'צוק איתן' – השלכות ולקחים**, עורכים: ענת קורץ ושלמה ברום, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל-אביב, 2014, עמ' 49-54.
- 10 יהושע בריינר, "חיזבאללה וחמאס מחזיקים בנשק שאין באירופה", אתר וואלה, 13 בספטמבר 2010, <https://news.walla.co.il/item/1732218>
- 11 Steven Stalinsky and R. Sosnow, "A Decade of Jihadi Organizations' Use Of Drones – From Early Experiments By Hizbullah, Hamas, and Al-Qaeda To Emerging National Security Crisis for the West as ISIS Launches First Attack Drones", MEMRI, February 21, 2017, [https://www.memri.org/reports/decade-jihadi-organizations-use-drones-%E2%80%93-early-experiments-hizbullah-hamas-and-al-qaeda#\\_edn104](https://www.memri.org/reports/decade-jihadi-organizations-use-drones-%E2%80%93-early-experiments-hizbullah-hamas-and-al-qaeda#_edn104)
- 12 רועי קייס, ליעד אוסמו וויאב זיתון, "דיווח: המוסד חיסל בתוניסיה מומחה מל"טים", Ynet, 16 בדצמבר 2016, <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4894053,00.html>
- רועי קייס, "בנה מל"טים לחמאס וחיזבאללה: צפו במומחה הטיסה שחוסל בפעולה שמייוחסת למוסד", Ynet, 17 בדצמבר 2016, <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4894163,00.html>
- 13 לייאור אברבך, "החמאס פרץ לשידורי ערוץ 2 ו-10 הנקלטים בלויין פרטי", **גלובס**, 14 ביולי 2014, <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000954607>
- 14 יוחאי עופר, "נחשף: חמאס השתלט לחיילים על הסמארטפונים", NRG, 11 בינואר 2017, <https://www.makorishon.co.il/nrg/online/1/ART2/856/677.html>
- 15 טל שחף, "יכולות הסייבר של חמאס נפגעו אנושות", Ynet, 8 במאי 2019, <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5506315,00.html>
- 16 עוזי עילם, "גיוס הטכנולוגיה למאבק בטרור", **עדכן אסטרטגי**, כרך 7, גיליון 2, המכון למחקרי ביטחון לאומי, יולי 2004.
- 17 יפתח שפיר, "לקחים מהפעלת 'כיפת ברזל'", **צבא ואסטרטגיה**, כרך 5, גיליון 1, המכון למחקרי ביטחון לאומי, מאי 2013.
- 18 יואב זיתון, "מהחיישנים ועד 'האחיה': פריצת הדרך שהובילה לזיהוי מנהרת הטרור", Ynet, 17 באוקטובר 2017, <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5036396,00.html>
- 19 אסף גולן, "המלחמה בעפיפוני התבערה: מדוע צה"ל מתקשה להתמודד עם האיום החדש?", **ישראל היום**, 6 ביוני 2018, <https://www.israelhayom.co.il/article/561537>



- 20 אחת הדוגמאות הבולטות לשימוש האפשרי ברחפנים מתוצרת מסחרית של חברות דוגמת DJI הסינית בעשור האחרון הייתה השימוש שעשתה 'המדינה האסלאמית' בסוריה בכלים כאלו לצורך איסוף מודיעין על יריביה, כולל שימוש בהם לאיסוף מודיעין בזמן אמת לפני תקיפת בסיס של הצבא הסורי; ידוע גם על שימוש של חזבאללה בכלים פשוטים מאוד שעלותם מוערכת בכ־200 דולרים על מנת לתקוף ארגוני טרור אחרים, במסגרת הסיוע לצבא אסד במלחמת האזרחים בסוריה; זאת במקביל לשימוש שעושה חזבאללה במל"טים מתקדמים תוצרת איראן.
- 21 Steven Stalinsky and R Sosnow, "A Decade Of Jihadi Organizations' Use Of Drones – From Early Experiments By Hizbullah, Hamas, And Al-Qaeda To Emerging National Security Crisis For The West As ISIS Launches First Attack Drones", Inquiry & Analysis Series, No. 1300, February 21, 2017, <https://www.memri.org/reports/decade-jihadi-organizations-use-drones-%E2%80%93-early-experiments-hizbullah-hamas-and-al-qaeda>
- 22 U.S. Air Force Fact Sheet, MQ-1B PREDATOR, [https://web.archive.org/web/20130624094111/http://www.af.mil/information/factsheets/factsheet\\_print.asp?fsID=122&page=1](https://web.archive.org/web/20130624094111/http://www.af.mil/information/factsheets/factsheet_print.asp?fsID=122&page=1); DJI, PHANTOM 4 PRO, <https://www.dji.com/phantom-4-pro>
- 23 מדינת ישראל, מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד: ההיערכות הלאומית להגנה מפני איום הרחפנים**, נובמבר 2017, [https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/2017-11-14/Report\\_608/59c40d89-a997-48b9-b14f-37245a3d8e32/rahfanim-02.pdf](https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/2017-11-14/Report_608/59c40d89-a997-48b9-b14f-37245a3d8e32/rahfanim-02.pdf)
- 24 יניב קובוביץ, "תשעה חודשים לאחר שפנה לשוק הפרטי, צה"ל לא מוצא פתרון לבלוני התבערה", **הארץ**, 7 במארס 2019, <https://www.haaretz.co.il/news/politics/.premium-1.6999436>
- 25 Ben Riley-Smith, "Isil plotting to use drones for nuclear attack on West", *The Telegraph*, April 1, 2016, <https://www.telegraph.co.uk/news/2016/04/01/isil-plotting-to-use-drones-for-nuclear-attack-on-west/>
- 26 סוכנויות הידיעות, "רחפן השבית את נמל הית'רו: הטיסות היוצאות הופסקו" *Ynet*, 8 בינואר 2019, <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5443356,00.html>
- 27 אחת הראיות המשמשת את מערכת הביטחון להפרכת הטענה כי מדובר בהפגנות אזרחיות שלומניות היא זו שבמסגרתה בוצע ניתוח זהות ההרוגים בהפגנות. כך לדוגמה נמצא על ידי מרכז המידע למודיעין ולטרור כי מאז תחילת הקמפיין בכ־30 במארס ועד ה־16 בינואר 2019 נהרגו כ־187 פלסטינים. במרכז נמצא כי 150 מתוכם מזוהים עם חמאס או עם ארגוני טרור נוספים (כ־80%). "בקרבת ההרוגים בולט מקומם של כאלו המשתייכים לחמאס או מזוהים עימו (96 הרוגים – כ־51 מהם). בקרב הרוגי חמאס בולט מקומם של פעילי הזרוע הצבאית (45 הרוגים – כ־24% מכלל ההרוגים, כ־47% מכלל הרוגי חמאס)". להרחבה ראו גם: <https://bit.ly/2XxZT5m>
- 28 אור הלר, "הותר לפרסום: רחפן נפץ חדר מעזה לשטח ישראל", *חדשות* 13, 28 במאי 2018, <https://13news.co.il/10news/news/164129>
- 29 ניר דבורי, "לא רק רקטות – נחשף: רחפני חמאס יורטו היום בידי צה"ל", אתר מאקו, 5 במאי 2019, [https://www.mako.co.il/news-military/security-q2\\_2019/Article-f6e3edc3b198a61027.htm](https://www.mako.co.il/news-military/security-q2_2019/Article-f6e3edc3b198a61027.htm)
- 30 שירות הביטחון הכללי סופר פיגוע ירי רקטי על פי מטחים ולא על פי מספר הרקטות או פצצות המרגמה ששוגרו לעבר ישראל, ככלל, מאז תחילת "צעדות השיבה" שוגרו לעבר ישראל 1,705 רקטות ופצצות מרגמה על בסיס מאפייני איסוף הנתונים המפורטים

מטה. השב"כ מאגד את הנתונים על פיגועים בדפוסי הפעולה המוכרים כמו השלכות רימון ובקבוקי תבערה, הצתות, ירי נ"מ, מטען, שיגורי רקטות (לפי מטה) וירי מנשק קל. בספירה לא נכללים פיגועי טכנולוגיה מתקדמת והצתות בלוני ועפיפוני תבערה. מתוך דוחות חודשיים המופיעים באתר השב"כ, ראו: <https://www.shabak.gov.il/publications/Pages/monthlyreports.aspx> יתר הנתונים נאספו מפרסומים באמצעי התקשורת השונים ובהתבסס על הסקירה השבועית של מרכז המידע למודיעין ולטרור על אלוף מאיר עמית.

31 לדוגמה ראו מקרה אֶזווארי המתואר בפרק הקודם וכן ד"ר פאדי אל־בטש, מהנדס בכיר בעזה, שחוסל בידי בצאתו ממסגד בקואלה לומפור בירת מלזיה, <https://news.walla.co.il/item/3151744>

32 יורם שוייצר, "טשטוש זהות המנצח בלחימה נגד צבא 'טרורילה'", שם.

33 Bruce Hoffman, "The sophistication is in the simplicity: modern terrorism's technological trajectory", Vincent Briscoe lecture held on November 20, 2013, [https://www.youtube.com/watch?time\\_continue=208&v=Jf2DaCHV6TM](https://www.youtube.com/watch?time_continue=208&v=Jf2DaCHV6TM)

# משמעות הפיקוח האזרחי על הצבא בזיקה לסוגיות ערכיות ובעולם של עימותים היברידיים

## קובי מיכאל וכרמית פדן

זירות העימות הא־סימטרי מייצרות מצבים רבים ומגוונים שבהם מתקיימת התנגשות בין הצורך לנטרל איומים ולהבטיח את ביטחון האזרחים לבין הריסון והאיפוק הנדרשים בעת הפעלת כוח צבאי, על מנת לממש מטרות אלו. בפעמים הרבות שצה"ל נדרש להתנהל מול המתח הזה ותוך כך להקפיד לשמור על ערכי הצבא שלאורם הוא מפעיל את כוחותיו, הוא מוצא את עצמו בליבה של מחלוקת חברתית ופוליטית, ולעיתים קרובות ללא גיבוי של הדרג המדיני. שאלת הפיקוח האזרחי על אופן הפעלת הכוח הצבאי לצורך מימוש מטרות מדיניות מתחדדת עוד יותר בעולם של עימותים היברידיים, ולכן מחייבת להתייחס לאופן שבו ערכים אלה משפיעים על הפעלת הכוח הצבאי ולמידת המעורבות של הדרג המדיני בהתוויית ערכי הצבא. זוהי השאלה הניצבת במרכזו של המאמר. הטענה המרכזית המוצגת בו היא שבעולם של עימותים א־סימטריים צריכות להיות לדרג המדיני – באמצעות מנגנוני הפיקוח האזרחי – אמירה ומעורבות (גם) בסוגיות ערכיות המשפיעות על אופן הפעלת הכוח הצבאי. זאת משום שבהקשר הצבאי ערכים הם בחזקת עקרונות מנחים להפעלת הכוח ולהוראות פתיחה באש, ויש בהם כדי להשפיע על מימוש המטרות המדיניות ועל מרחב התמרון המדיני.

**מילות מפתח:** פיקוח אזרחי, עימותים היברידיים, ערכי צה"ל, משימות שיטור, יחסי דרג מדיני־דרג צבאי, צבא־חברה

ד"ר קובי מיכאל הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי.  
ד"ר כרמית פדן היא עמיתת מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

## מבוא

עימותים א־סימטריים וסביבות עירוניות המאוכלסות בצפיפות הם חלק מהמאפיינים שצבאות "מערביים" מתמודדים עמם בעשורים האחרונים.<sup>1</sup> על אף הבדלים במושגים שחוקרים משתמשים בהם כגון 'עימותים היברידיים', 'מלחמות פוסט־תעשייתיות', 'מלחמות עממיות', 'מלחמות חדשות' ועוד, הם מסכימים ביניהם כי מושגים אלו מתאפיינים בטשטוש קטגוריות לחימה. במאמר זה אנו משתמשים במושג 'עימות היברידי' שאותו טבע האנליסט הצבאי האמריקאי פרנק הופמן. מושג זה מתאר מצב שבו יריב, הפועל כיחיד או כחלק מכוח גדול יותר, מפעיל מגוון רחב של אסטרטגיות וטקטיקות לחימה בו בזמן. השילוב בין המרכיבים הללו הוא שמעניק לעימות את ההיברידיות שלו, את היותו יצור כלאיים שהגדרה אחת ויחידה של לחימה אינה מתאימה לו. אופן פעולה זה מעצים את מרכיבי חוסר הוודאות, הדינמיות, אי־היציבות והיעדר חד־משמעיות של סיטואציות צבאיות, המאפיינים הפעלה של כוחות בעימותים צבאיים.<sup>2</sup>

'מלחמות חדשות' העצימו היבטים של מוסר בלחימה, הנדונים לצד ובמקביל לשיח המבצעי.<sup>3</sup> ככלל, סוגיות ערכיות נעשות שכיחות, תכופות ומשמעותיות יותר בשל מספר סיבות, וביניהן: המידה ואופן השימוש בכוח צבאי מול אזרחים, אופן החלתן ותקפותן של הוראות הפתיחה באש מול אזרחים, מידת הרגישות הנדרשת בכל סיטואציה, כללי התנהגות מול נציגי תקשורת, פעולה מול מפרי סדר אזרחיים מקומיים (יהודים או פלסטינים, במקרה של צה"ל).

משימות שיטור (constabulary missions)<sup>4</sup> וכוחות שיטור הופכים למרכיבים חשובים בדפוס הפעולה הצבאי של צבאות "מערביים" בעימותים בעשורים האחרונים, בספקטרום שבין לחימה בקצה אחד ומשימות אכיפת חוק וסדר מן הצד האחר לצורך שמירה על חיי יום־יום תקינים. אזרחים הם המושא הישיר של השיטור.<sup>5</sup> בדומה ל"צבאות מערביים" אחרים משימות שיטור עומדות גם לפתחו של צה"ל, שכן מאז שנת 1973 אפשר למצוא חפיפה של כשלושים אחוזים בין משימות הצבא והמשטרה,<sup>6</sup> עד כי ניתן לומר שביהודה ושומרון<sup>7</sup> צה"ל עוסק ללא הרף במשימות שיטור.<sup>8</sup> משימות צה"ל באזור זה מחייבות את הצבא לפעול באופן מרוסן, מאופק, מינימלי, בשונה מאופן פעולתו של צבא בזירות לחימה קלסיות, בעימותים של צבא מול צבא.<sup>9</sup>

משימות שיטור מעצימות את מורכבות המשימה הצבאית, את חשיבות ערכי הצבא הנוגעת לאופן ביצוע המשימה ואת הזיקה בין אלו לבין הפיקוח האזרחי על הצבא.

משימות שיטור מעצימות את מורכבות המשימה הצבאית, את חשיבות ערכי הצבא הנוגעת לאופן ביצוע המשימה ואת הזיקה בין אלו לבין הפיקוח האזרחי על הצבא. מורכבות זו מעלה את השאלה – מה משמעותו של הפיקוח האזרחי על הצבא בזיקה לסוגיות ערכיות המשפיעות על

אופן הפעלת הכוח הצבאי בעימותים א־סימטריים.<sup>10</sup> שאלה זו עדיין לא קיבלה התייחסות ראויה בספרות ובעולם המעשה, והיא תידון במאמר תוך סקירת שלושה מקרי בוחן שהתרחשו בין מארס 2016 לאפריל 2018.

שלושת המקרים הם דוגמאות למצבים שבהם מתעוררת דילמה ערכית בנוגע לאופן הפעלת הכוח הצבאי בסיטואציות מבצעיות שניתן לסווגן כמשימות שיטור. השונות בין מקרי הבוחן מאפשרת לעמוד על הרלוונטיות של ההיבט הערכי לאופן הפעלת הכוח ועל המשמעויות של מנגנוני הפיקוח האזרחי בסוגיות ערכיות, ולפיכך מסייעת להדגים את האופן שבו סוגיות ערכיות נעשות שכוחות, תכופות ומשמעותיות יותר בעימותים א־סימטריים. המקרה הראשון, "החייל היורה בחברון", התרחש בשכונת תל־רומיידה בחברון במארס 2016, ובו חייל מכוח צבאי ישראלי ששהה במקום וידא את הריגתו של מפגע פלסטיני מנוטרל; המקרה השני, "הנערה הפלסטינית", התרחש בשכונת נבי צאלח בחברון בדצמבר 2017 בין חייל וקצין צה"ל (מפקדו) לבין נערה שסטרה לקצין בפתח ביתה; המקרה השלישי, "פעילים פוליטיים על גבול רצועת עזה", התרחש באפריל 2018, ובו שני פעילים פוליטיים ישראליים הגיעו אל הצד הישראלי באזור הגבול והחלו מטיחים באופן מתגרה האשמות כלפי הכוח הצבאי ששהה במקום.

הטיעון המרכזי במאמר זה הוא שלדרג המדיני – באמצעות מנגנוני הפיקוח האזרחי – צריכות להיות אמירה ומעורבות גם בסוגיות ערכיות המשפיעות על אופן הפעלת הכוח הצבאי. מאחר שבהקשר הצבאי ערכים הם בחזקת עקרונות מנחים להפעלת הכוח, שמתורגמים ברמה האופרטיבית להוראות פתיחה באש, ומאחר שתכלית הפיקוח האזרחי היא להבטיח שהפעלת הכוח הצבאי תשרת את המטרות המדיניות, הרי מעורבותו של הדרג המדיני בסוגיות ערכיות היא הכרחית.

### מהות הפיקוח האזרחי בזיקה לערכי הצבא

במאמר זה אנו מתייחסים לפיקוח אזרחי של הדרג המדיני על הדרג הצבאי במובן של מנגנוני בקרה של הדרג המדיני־אזרחי (political echelon) הנבחר, הכולל את ראש הממשלה, שר הביטחון וחברי הקבינט המדיני־ביטחוני, על הפיקוד העליון של הצבא (military echelon) הכולל את הרמטכ"ל ואת קציני המטה הכללי. הפיקוח האזרחי הוא האמצעי המופעל על ידי הדרג האזרחי־מדיני באמצעות הנחיה מדינית, ותכליתו להתאים את המאמץ הצבאי ליעדי הדרג המדיני תוך הבטחת שיקולי הדרג המדיני והעדפותיו. בהתייחס להיבט הערכי, תכלית הפיקוח האזרחי על הצבא באה לידי ביטוי באחריותו ובסמכותו של הדרג המדיני לוודא שערכי הצבא יבטיחו את הפעלת הכוח הצבאי באופן שאינו משבש או מסכל את המטרות המדיניות, ואשר מאפשר לו את מרחב התמרון הנדרש.<sup>11</sup> לפיכך, שאלות ערכיות נוגעות באופן ישיר למהות הפיקוח האזרחי ולמאפייניו ואף חורגות מאופן

הפעלת הכוח, קרי מן הפרקטיקה הצבאית, אל האופן שבו הארגון הצבאי מעצב את דמותו במדינה דמוקרטית.

### סוגיות ערכיות וסדר פנים־ארגוני בהקשר הצבאי

ערכים הם אמות מידה אידאליות המבוססות על השקפת עולם ביחס לשאלות של צדק, מוסר, אמת. מערכת ערכים היא תוצר של סביבה חברתית והיא מהווה בסיס למטרות חברתיות ולדרך שבה פרטים שופטים התנהגויות ופעילויות.<sup>12</sup> ערכים דרושים לריסון ולמניעת ההתנהגות הטבעית, היצרית, של פרטים בחברה, במקרים שבהם יש דילמה או אינטרס סותר. לפיכך אדם המצליח להתגבר על דחפיו נתפס כאדם ערכי. בהקשר הצבאי ערכים משמשים קוד להפעלת הכוח הצבאי, ולכן הם בחזקת עקרונות מנחים להתנהגות המצופה מחיילים וממפקדים הפועלים בתוך מערכת צבאית ובשמה. הוראות פתיחה באש הן דוגמה בולטת להתוויית כללי התנהגות מבצעית על בסיס ערכים מכווננים, כמו למשל טוהר הנשק.<sup>13</sup>

### ערכים והשפעתם על סדר מרחבי ועל סדר ארגוני

תפקידיו של ארגון צבאי מוגדרים באופן סכמתי כהגנה על גבולות המדינה ועל האינטרסים החיוניים שלה, שמירה על ריבונותה ועל ביטחון אזרחיה. משמעות אחריות זו היא שמירת הסדר במרחב הנמצא בשליטתה ובתחום אחריותה של מדינה נתונה. כל זאת גם באמצעות עיצוב המרחב באופן המשרת את המטרות שלשמן פועל הצבא. בסיס הלגיטימציה למימוש הסדר במרחב נובע מתוקף היותם של צבאות האמצעי הלגיטימי של מדינה להפעיל אלימות מאורגנת.<sup>14</sup> כחלק מתהליך הסוציאליזציה הצבאית, בין היתר באמצעות ההכשרה המבצעית והחיילית, לומדים חיילים ומפקדים כי כדי להפעיל את הכוח הצבאי ביעילות עליהם לקיים סדר פנים־ארגוני.<sup>15</sup> סדר פנים־ארגוני בארגון צבאי ממומש במגוון דרכים כמו שמירה על מבנה ארגוני, הקפדה על שרשרת הפיקוד, ניהול תקשורת בין דרגים והקפדה על ביצוע פקודות והנחיות (בשגרה, בלחימה ובחירום). מדובר בדפוסי פעולה המסייעים לארגון לשמור על מסגרת הפעולה הפנים־ארגונית שלו, ובה בעת מאפשרים לו לפעול ביעילות במרחב (החיצוני לו) כדי לייצר מענים מתאימים לאיומים מסוגים שונים, שעלולים לשבש את משימתו. ערכים הם חלק בלתי נפרד מתהליכי אימון והכשרה של חיילים, אשר מפנימים בתהליכים אלו את העקרונות המנחים את הארגון הצבאי בפעולותיו בשגרה ובלחימה, וכך לומדים מהם הערכים המנחים את הפעולה הצבאית ואת התחקיר והלמידה המבוצעים לאחריה. לפיכך, ערכים הם חלק מן האמצעים העומדים לרשות צבאות (כמו לכל ארגון) כדי לשמור על הסדר הפנים־ארגוני ולבצע את משימותיו. צבאות

בעימותים א־סימטריים ניצבים בפני אתגר רציני במימוש הסדר במרחב, בין היתר, בשל הקושי להגדיר יעדים מדיניים ולתרגמם למשימות צבאיות.<sup>16</sup>

### מאפיינים של פעולות צבא במשימות שיטור

הדילמות הכרוכות בביצוע משימות שיטור מדגישות את רלוונטיות הדין בסוגיות ערכיות, מכיוון שהקוד הערכי המנחה את המענים הללו בא לידי ביטוי בהקשר של סכסוך פעיל העומד בבסיס מחלוקת פוליטית כבדת משקל ומשסעת ביותר בחברה הישראלית – עתיד שטחי יהודה ושומרון. בחרנו לבחון שישה מאפיינים בולטים של משימות השיטור באמצעות ניתוח מקרי הבוחן, כחלק ממחקר מקיף שעליו מתבסס מאמר זה: הראשון – תופעת "הרב"ט האסטרטגי"; השני – מתח בין ערכי הצבא לבין הצורך לנטרל איומים; השלישי – משפטיזציה של סביבת הפעולה הצבאית; הרביעי – מתח בין משימות שיטור לבין האתוס הצבאי הקרבי; החמישי – נוכחותם של אמצעי תקשורת; השישי – הפקת משמעות (sensemaking) בסיטואציות צבאיות מורכבות.

**תופעת "הרב"ט האסטרטגי:** לפעולות בדרג הטקטי ואפילו לפעולתו של חייל יחיד בעימותים א־סימטריים יש לעיתים השלכות אסטרטגיות החורגות מעבר לשדה הקרב. הן עלולות לגרום הידרדרות חמורה לא רק מבחינה ביטחונית אלא גם מבחינה מדינית-פוליטית. התופעה מוכרת בספרות במושג "הרב"ט האסטרטגי".<sup>17</sup> חשוב להדגיש כי משמעות המושג "אינה שהרב"ט אכן יפעיל שיקולים אסטרטגיים, אלא שפעילותו היא בעלת משמעות אסטרטגית מיידית".<sup>18</sup> כמו כן, "השאלה החשובה ביותר בהקשר זה אינה מה עשה רב"ט ישראלי, אלא כיצד הגיבו המפקדים, הדרג הפוליטי והציבור".<sup>19</sup>

**מתח בין ערכי הצבא לבין הצורך לנטרל איומים:** משימות שיטור מחדדות שאלות ערכיות וגם את הצורך בפיקוח אזרחי על הדרג הצבאי, שכן אופי המשימות חוזר ומאשרר את מורכבותן, את נפיצותן, את הדילמות הכרוכות באופן הפעלת הכוח הצבאי בהן, ובעיקר את ההשלכות העשויות להיות לפעולות אלו על המטרות המדיניות ועל אינטרסים אסטרטגיים, ואף על חופש הפעולה ומרחב התמרון הנדרשים לדרג המדיני. המשמעות הנובעת מכך היא שמשימות שיטור מגלמות אתגר צבאי-ערכי ואתגר פוליטי כאחד. **האתגר הצבאי-ערכי** בא לידי ביטוי במתח המתקיים בין הצורך לנטרל איומים ולעצב את הסדר במרחב לבין הריסון והאיפוק בהפעלת הכוח, הנובעים גם מן הצורך לפעול בהתאם לערכי צה"ל. **האתגר הפוליטי** בא לידי ביטוי במהות עיצוב הסדר במרחב, באמצעות הפעלה מרוסנת ומבוקרת של הכוח הצבאי באופן שאמור לשרת את המטרות המדיניות. מאחר שאופן הפעלת הכוח הצבאי מושפע גם מקוד הפעלה ערכי, חלה על הדרג המדיני החובה להבין את המשמעויות הנובעות מכך, להתוות את דגשיו ולהבטיח שאלו

באים לידי ביטוי גם באופן ניסוח ערכי צה"ל, ובעיקר באופן מימושם והשפעתם על הפעלת הכוח. כל אלה צריכים להיות נדבך מהותי בפיקוח האזרחי על הצבא. **משפטיזציה של סביבת הפעולה הצבאית:** על פי הנחיית הרמטכ"ל משנת 2009 מוצמד ליוזי משפטי בלחימה ובהכנות לקראתה כחלק מ"השלם המבצעי". הנחיה זו נובעת מהשינויים שמאפיינים את סביבת הלחימה של צה"ל בעשורים האחרונים ומתהליכים גלובליים ו"רוח התקופה" בזירה הבינלאומית, הנוגעים להתרחבות הביקורת על פעולתם של צבאות לפי אמות מידה המדגישות זכויות אדם, לצד ניסיונות להגביל פגיעה זו באמצעים משפטיים ודיפלומטיים.<sup>20</sup> לתהליכים אלה יש השפעה גם על ישראל, שכן סוגיות הנוגעות לזכויות אדם נדונות בהקשר לפעילות צה"ל בשטחי יהודה ושומרון וברצועת עזה.<sup>21</sup>

**מתח בין משימות שיטור לבין האתוס הצבאי הקרבי:** כדי לבצע משימות שיטור בעימותים א-סימטריים לוחמים נדרשים לשנות את דפוסי הפעולה שלהם – מדפוסי לחימה אגרסיביים (מטבעם) לדפוסי פעולה של אכיפת חוק וסדר. מעבר זה אינו טריוויאלי ומחייב את הלוחמים לשינוי קוגניטיבי, תובע מהם רמת משמעת גבוהה, איפוק וורסטיליות. משימות שיטור אינן נתפסות בעיני חיילים ומפקדים כמעניקות תהילה או יוקרה מבצעית למבצעהן, ולכן גם בלתי מתגמלות מבחינה מקצועית. חיילים ומפקדים אינם קושרים בין משימות שיטור לבין סטטוס מקצועי-יוקרתי גבוה בצבא<sup>22</sup> ואף לא כדרך הטובה ביותר עבורם לקידום, ולכן אינם מייחסים חשיבות למשימות שמירת שלום או למשימות שיטור.<sup>23</sup>

שלושת מקרי הבוחן הם דוגמאות למשימות החורגות מהמשימה הצבאית הקלסית, המגולמות בלחימה מול יריב מוגדר ובהשגת ניצחון עליו. בשלושתם מדובר במשימות מורכבות הדורשות מהלוחמים להפעיל שיקול דעת ולא פעולה "אוטומטית" – דפוסי פעולה הזרים ללוחם הקלסי שמקצועיותו נבחנת, בין היתר, במידה שבה הוא מסוגל לנטרל את מחשבותיו ואת רגשותיו ולפעול באופן אוטומטי, כמכונה.<sup>24</sup> במקרי "הנערה הפלסטינית" ו"הפעילים הפוליטיים" נדרשו החיילים לאיפוק גבוה כדי לבצע את המשימה שהתבטאה בהיעדר תגובה כלל או בתגובה מילולית מוגבלת מאוד – הן כלפי הנערה ובנות משפחתה והן כלפי הפעילים הפוליטיים. במקרה "החייל היורה" האיפוק אמור היה להתבטא ביכולתו של הלוחם לשלוט ברגשותיו ולא לפרוק את זעמו על מי שפגע בכוח הצבאי ששהה במקום באופן המנוגד לערך טוהר הנשק. המקרים הללו מדגימים גם את השינוי הקוגניטיבי הנדרש מהלוחמים כדי לבצע משימת שיטור ובצורך לפעול בניגוד לאתוס הצבאי הקרבי.

**נוכחותם של אמצעי תקשורת:** משימות שיטור מתאפיינות בנוכחות בולטת של אמצעי תקשורת מסורתיים ומקוונים ובכללם רשתות חברתיות. עקב כך פעולתם של חיילים ומפקדים בסביבות הפעולה שבהן צה"ל פועל מצולמות, מתועדות



ומדווחות באופן מיידי ולקהלים רחבים. לפיכך כל פעולה חשופה לביקורת ולניתוח, וזאת גם במקרים שטרם התבררו כל הפרטים הרלוונטיים. הנוכחות הדומיננטית של התקשורת מעניקה לה תפקיד בולט בהשגה ובביסוס הלגיטימציה (הפנימית והחיצונית) שממשלות מנסות להשיג לפעילות צבאותיהן, ולכן מסמנת אותה כגורם מרכזי בעימות ברמה האסטרטגית וברמה הטקטית.

לגיטימציה (לאומית ובינלאומית) מושפעת מדימויים של "מציאות" המוצגים באמצעי התקשורת המסורתיים והמקוונים. דימויים אלה הופכים לגורם המעצב והמשפיע על אופן הפעלת הצבא.<sup>25</sup> לדימוי התקשורתי של האירועים בשלושת מקרי הבוחן, הנובע מן האופן שבו צולמו האירועים והתפרסמו בכלי התקשורת, היה תפקיד חשוב בעיצוב הדיון הציבורי שנוצר סביב פרסום האירוע ואף השפעה על אופן הגדרת ההישג הצבאי, ומכאן גם על אופן מימוש המטרות המדיניות.

בשלושת המקרים ניכר כי הדימוי שנוצר בתקשורת עיצב את השיח הציבורי שנוצר סביבם, עד למצב שבו המחלוקת בעניינם לא נגעה למהות שעמדה מאחוריהם כי אם לאופן שבו הוצגו, כלומר רק לדימוי התקשורתי שלהם. לפיכך הדימוי התקשורתי הפך לגורם נוסף שצבאות נדרשים להתחשב בו.<sup>26</sup> בשל הזיקה בין מהות ההישג הצבאי לבין המטרה המדינית, המחלוקות הנוצרות בעקבות הדימוי התקשורתי משפיעות גם על הדרג המדיני ועל האופן שבו הציבור שופט את יכולתו לממש את המטרות המדיניות המוצהרות באמצעות הפעלת כוח צבאי. דימוי שלילי לפעולות הצבא וכן המחלוקות בנוגע אליהן ושחיקת הלגיטימציה (בעיקר הבינלאומית) להפעלת הצבא משבשים את היכולת לקדם מטרות מדיניות ומצמצמים את מרחב התמרון של הדרג המדיני. מנגנוני פיקוח אזרחי יעילים אמורים לצמצם את פוטנציאל הנזק באמצעות הבטחת הלימה גבוהה יותר בין הפעלת הכוח הצבאי לבין המטרות המדיניות.

**הפקת משמעות בסיטואציות צבאיות מורכבות:** הובלת פקודים במציאות מורכבת מייצרת אתגר מנהיגות משמעותי למפקדים בדרגים שונים: תיווך ה"מציאות" לפקודיהם, המהווה חלק מתהליך הפקת המשמעות (sensemaking process).<sup>27</sup> תהליך זה רלוונטי לכל מנהיג ובכלל זה למנהיגים צבאיים,<sup>28</sup> והוא מבוסס על ההנחה שלאירועים סביבנו אין קיום עצמאי, אלא בכפוף למשמעות שאנו מעניקים להם. באמצעות תהליך הפקת משמעות ומתן משמעות (sensegiving),<sup>29</sup> המבוססים גם על שיפוט והערכה ערכיים, מפקדים משפיעים על האופן שבו פקודיהם מפיקים פרשנות ומשמעות לאירועים שונים שהם נמצאים בהם (בשגרה ובלחימה).

משימות שיטור מגבירות את הצורך ואת החשיבות בפעולת תיווך המציאות של המפקד לפקודיו, מכיוון שהן אינן מייצגות פעילות צבאית מסורתית "קלסית" אלא מבוצעות מול אזרחים, ולכן מציבות דילמות ערכיות בפני הדרג הטקטי באשר לאופן הפעולה הראוי ולמידת השימוש הראוי בכוח צבאי; הן מתאפיינות

בדינמיות גבוהה ולכן תמונת המצב בהן מתחלפת תדיר, ומכאן שחשיבות תיווך המציאות בהן עולה; מאחר שמשימות שיטור מבוצעות בנוכחות אנשי תקשורת, הדיווח התקשורתי המתקבל עשוי לשמש מקור מידע מתחרה לזה של המפקד ועל ידי כך לערער את סמכותו.<sup>30</sup>

מקרי "החייל היורה" ו"הפעילים הפוליטיים על הגדר" מדגימים את שחיקת הסמכות הפיקודית על ידי גורמים המתערבים בסיטואציה הצבאית. כשגורמים מתערבים (למשל גורמים אזרחיים הצועקים פקודות והמצויים בשפע בהקשרים של עימותים א-סימטריים) מופיעים כמתחרים בתפקיד המפקד כמפיק משמעות וכמתווך המציאות, הם משבשים את הסדר הפנים-ארגוני.<sup>31</sup> במצב כזה עלולה להשתבש גם אכיפת הסדר במרחב, וזאת דווקא בהקשרים א-סימטריים המתאפיינים במצבים מורכבים שאינם חד-משמעיים, שכן חשיבותו של תפקיד המפקד בהם כמחולל סדר פנים-ארגוני וכמשפיע על הסדר במרחב גוברת. במילים אחרות, שיבוש פעולת תיווך המציאות עשוי, אם כך, לשבש את המשימה הצבאית.

זאת ועוד, היחלשות הסמכות הפיקודית מובילה למצב

שבו השליטה של מפקדים בדפוסי הפעולה המתחייבים נחלשת. מצב כזה מעלה מייד מספר שאלות, וביניהן: מיהו הריבון בשטח? מי נותן את הפקודות – האזרחים או המפקדים? מהי מערכת הערכים המנחה את פעולות החיילים? מי מפרש ומעניק משמעות למתרחש בשטח, כלומר מי מתווך את ה"מציאות" לחיילים, שעל בסיסה נקבעים דפוסי הפעולה הצבאיים? זהו מצב שבו עשויה להתהוות מערכת ערכים אזרחית-אלטרנטיבית לזו של הצבא והיא עלולה לחלחל לשורותיו. כשהדרג הצבאי מוצא עצמו נטול גיבוי של הדרג המדיני לפרשנותו באשר לאופן הפעלת הכוח הצבאי וברוח ערכי צה"ל, הסמכות הפיקודית בכל המדרג הצבאי נשחקת, ובמקום שבו נשחקת הסמכות הפיקודית נשחקת גם המערכת הערכית. לפיכך, קוד הפעלת הכוח הצבאי משתבש באופן העלול לשבש

את מימוש המטרות המדיניות ולצמצם את חופש הפעולה ואת מרחב התמרון של הדרג המדיני, ומכאן הקשר בין מהות הפיקוח האזרחי לבין הסוגיות הערכיות וההכרח שבהפעלתו על ידי הדרג המדיני הנבחר והחלתו על הצבא.

כשגורמים מתערבים מופיעים כמתחרים בתפקיד המפקד כמפיק משמעות וכמתווך המציאות, הם משבשים את הסדר הפנים-ארגוני. זאת ועוד, היחלשות הסמכות הפיקודית מובילה למצב שבו השליטה של מפקדים בדפוסי הפעולה המתחייבים נחלשת.

## סיכום

במאמר זה עמדנו על מהותם של ערכי הצבא כמצפן וכקוד להפעלת הכוח הצבאי, ועל אתגור ערכי הצבא בעולם של עימותים היברידיים, המאופיין בהיקף נרחב

וגובר של משימות שיטור. המורכבות של משימות השיטור ושל מאפייניהן מעצימה דילמות ערכיות, ובמקום שבו קיים כישלון ערכי שבגיננו הפעלת הכוח הצבאי יצרה נזק בעל משמעויות אסטרטגיות משתבשת יכולתו של הדרג המדיני לקדם את מטרותיו המדיניות, ומרחב התמרון המדיני שלו עלול להצטמצם במידה ניכרת. מעבר לכך, בכל מקום שבו הדילמות הערכיות נותרות עניינו של הצבא בלבד נחשף הצבא למערכת לחצים בין הדרגים הטקטיים לבין הדרגים הבכירים יותר בתוך הצבא, ובין הצבא לבין החברה. מכאן, כשהדרג המדיני מותיר את הדרג הצבאי ללא גיבוי במאבק על ערכים, הוא תורם הלכה למעשה לערעור התשתית הערכית המנחה את תהליכי הכשרת הכוח הצבאי ואת אופן הפעלתו,<sup>32</sup> וניתן לראות בכך תוצאה או סימפטום של היעדר פיקוח אזרחי אפקטיבי. בדרך זו הדרג המדיני תורם למצב שבו ערכים כבר אינם מהווים קוד מוסכם להפעלת הכוח, כי אם סוגיה למחלוקת ציבורית המתקיימת במרחב משסע ורגיש ביותר בחברה הישראלית. מאחר שבחברה הישראלית מאבק על ערכים מבטא מאבק בין קבוצות חברתיות-

פוליטיות שונות, הוא מזמן מנהיגים פוליטיים ומעצבי דעת קהל בקבוצות אלה להשמיע את קולם. התפתחות כזאת מעניקה פומביות לדיון בשאלות ערכיות והופכת אותן לדיון פוליטי מקוטב. דיון זה חודר לתוך הצבא באמצעות קבוצות לחץ חברתיות-פוליטיות הפועלות מחוצה לו ואשר מנסות לקדם את רעיונותיהן הפוליטיים אגב הדיון הערכי. בכך הן מאיצות תהליכי פוליטיזציה של הצבא.

אי-התערבות מצד הדרג המדיני באופן המבהיר את אחריותו לערכי צה"ל והיעדר גיבוי לדרג הצבאי ולערכים המכוננים של צה"ל מעידים על חולשת הפיקוח האזרחי, והם עלולים להוביל למציאות שבה אופן הפעלת הכוח הצבאי תשבש ואף תמונע מימוש מטרות מדיניות ואינטרסים חיוניים של מדינת ישראל, וזאת גם לשיטתו של הדרג המדיני הממונה. לפיכך וברוח הטיעון המרכזי שהוצג במאמר זה, לדרג המדיני, במסגרת אחריותו המוחלטת לפיקוח האזרחי על הצבא, צריכות להיות אמירה ומעורבות

אי-התערבות מצד הדרג המדיני באופן המבהיר את אחריותו לערכי צה"ל והיעדר גיבוי לדרג הצבאי ולערכים המכוננים של צה"ל מעידים על חולשת הפיקוח האזרחי, והם עלולים להוביל למציאות שבה אופן הפעלת הכוח הצבאי ישבש ואף ימונע מימוש מטרות מדיניות ואינטרסים חיוניים של מדינת ישראל.

גם בסוגיות ערכיות המשפיעות על אופן הפעלת הכוח הצבאי, כדי לממש את התכלית שנועדה להבטיח שהפעלת הכוח הצבאי תשרת את המטרות המדיניות.

## הערות

- 1 לדוגמה, Mary Kaldor, *New and Old Wars: Organized violence in a global era* (2<sup>nd</sup> ed.) Cambridge: Polity Press, 2006; Frank G. Hoffman, *Conflict in the 21<sup>st</sup> Century: The rise of hybrid wars*, Arlington, VI: Potomac Institute for Policy Studies, 2007.
- 2 כרמית פדן, "מנהיגות צבאית בעת הנוכחית: ללהטט בין מודלים של מנהיגות", **סוגיות חברתיות בישראל**, כרך 20, 2015, עמ' 80-107, <http://www.civil-military-studies.org.il/wp-content/uploads/2017/05/F2E62F9A-9ACE-F442-A437-DBAC076D893F.pdf>
- 3 רוני טיארג'אן-אור, מיטל עירן-יונה, רינת משה, "מוסר וערכים לאור המלחמה החדשה", בתוך: מיטל עירן-יונה (עורכת), **היבטים סוציולוגיים ופסיכולוגיים של פעולת הצבא בתווך אזרחי**, ממד"ה, הוצאת במחנה, 2013, עמ' 106-125.
- 4 מוריס ג'נוביץ טבע את המושג בהתייחסותו למאפייני הפעולה של הצבא האמריקאי בתקופת המלחמה הקרה, שאחד מהבולטים בהם הוא שימוש מרוסן בכוח. Morris Janowitz, *The Professional Soldier*, New York: The Free Press, Original edition, London: Collier-Macmillan Limited, 1960.
- 5 איל בן ארי ומיטל עירן-יונה, "פעילות צבא בתווך אזרחי: קונפליקטים היברידיים, לוגיקות מעורבות", בתוך: מיטל עירן-יונה (עורכת), **היבטים סוציולוגיים ופסיכולוגיים של פעולת הצבא בתווך אזרחי**, ממד"ה, הוצאת במחנה, 2013, עמ' 62-86.
- 6 גיורא איילנד, "השתנות טבע המלחמות: שישה אתגרים חדשים", **עדכן אסטרטגי**, כרך 10, גיליון 1, אפריל 2007, עמ' 13-18.
- 7 הדס מינקה-ברנד, "עשבים שוטים": גישה מערכתית להתמודדות מפקדים עם אלימות חיילים כלפי אוכלוסייה", בתוך: מיטל עירן-יונה (עורכת), **היבטים סוציולוגיים ופסיכולוגיים של פעולת הצבא בתווך אזרחי**, ממד"ה, הוצאת במחנה, 2013, עמ' 159-172.
- 8 משימות השיטור שבהן צה"ל עוסק מתרחשות בהקשר של קונפליקט מתמשך, בעוד משימות שיטור של דמוקרטיה מערבית אחרות מתרחשות בזירות עימות רחוקות שאינן נוגעות לסדר היום הפוליטי והחברתי מבית.
- 9 בן ארי ועירן-יונה, "פעילות צבא בתווך אזרחי: קונפליקטים היברידיים, לוגיקות מעורבות", שם.
- 10 משימות צה"ליות נוספות המתבצעות בסביבה אזרחית אך אינן מוגדרות כמשימות שיטור: הלחימה בחזבאללה, הלחימה בטרור בגדה המערבית או בחמאס ברצועת עזה.
- 11 קובי מיכאל, "כשל הלמידה במבחן ההתאמה בין מדינאות לצבאיות במאבק בטרור במזרח התיכון", **פוליטיקה**, כרך 25, 2016, עמ' 99-136.
- 12 Meg J. Rohan, "A Rose by Any Name? The Values Construct", *Personality and Social Psychology*, Vol. 4, No. 3, 2000, pp. 255-277.
- 13 בהקשר הצבאי-צה"לי יש להבחין בין ערכים אינסטרומנטליים (ארגוניים-מקצועיים) לבין ערכים אוניברסליים (בעלי אופי חברתי-לאומי). ערכים אוניברסליים כמו דבקות במשימה ורעות משמשים קודים להתנהגות צבאית המעצבים ומשפיעים על אופן הפעלת הכוח. ערכים אוניברסליים כמו טוהר הנשק וקדושת חיי אדם משפיעים גם הם על אופן הפעלת הכוח, ובה בעת על הוראות פתיחה באש, ולכן אינם יכולים להישאר באחריותו המוחלטת של הדרג הצבאי. הוראות פתיחה באש נדרשות תמיד בפעולתם

- של צבאות, קל וחומר במציאות של עימותים א-סימטריים שבהם נדרשים, בין היתר, שיקול דעת ואיפוק מחמירים, ולכן חזקה על הדרג המדיני לגלות מעורבות בניסוחם.
- 14 Bernard Boen, "How 'Unique' Should the Military Be? A review of Representative Literature and Outline of a Synthetic Formulation", *European Journal of Sociology*, Vol. 31, 1990, pp. 3-59.
- 15 כרמית פדן, "הבניה חברתית של 'אירועי משבר': מפקדים כמבני מציאות", חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, המחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, האוניברסיטה העברית, ירושלים, 2017.
- 16 גיורא איילנד, "השתנות טבע המלחמות: שישה אתגרים חדשים", שם.
- 17 את המושג 'הרב'ט האסטרטגי טבע הגנרל האמריקאי צ'ארלס קרולק בספרו *The Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War, 1999*.
- 18 גיל הנקין, "מותו של הרב'ט האסטרטגי". **מערכות**, גיליון 464, דצמבר 2015, עמ' 53-45.
- 19 שם.
- 20 רוני טיארג'אן-אור ושות', "מוסר וערכים לאור המלחמה החדשה", שם, עמ' 120.
- 21 שם, עמ' 108.
- 22 Derek Lutterback, "Between Police and the Military: The new security agenda and the rise of gendarmeries", *Cooperation and Conflict*, Vol. 36, 2014, pp. 45-68.
- 23 B. J. Reed. and D. R. Segal, "The Impact of multiple deployments on soldiers' peacekeeping attitudes, morale and retention", *Armed Forces & Society*, Vol. 27, 2000, pp. 57-78.
- 24 Eyal Ben-Ari, *Mastering soldiers: Conflict, emotions and the enemy in an Israeli military unit*, New York: Berghahn Books, 1998.
- 25 מפקד חטיבה בראיון שהעניק: "אני מבין שדעת הקהל בישראל ובעולם היא זירת פעולה נוספת שאני כמח'ט מחויב לה. כשקורה אירוע כזה מזיזים לו'ז [לוח זמנים – כ.פ. ק.מ.] הצידה ועוסקים בזה", יוסי יהושע, ראובן וייס, "הצלף פעל בצורה סופר ערכית ומקצועית. נגד החייל שצילם וקילל יינקטו צעדים", **ידיעות אחרונות**, מוסף "70", 13 באפריל 2018.
- 26 כך למשל, הפקודה שקיבל מפקד חטיבת הצנחנים בצה"ל במלחמת לבנון השנייה – להניף את דגל ישראל כאות לניצחון בתום קרב שהתנהל בחלקה המערבי של העיירה בינת ג'בל, אשר גבה עשרות פצועים והרוגים מחיילי צה"ל.
- 27 Karl Weick, *Making sense of the organization*, Oxford: Blackwell, 2001.
- 28 Carmit Padan & Uzi Ben-Shalom, "Sensemaking of Military Leaders in Combat and its Aftermath: A Phenomenological Inquiry", *Journal of Political and Military Sociology*, Vol. 46, No. 2, (עתיד להתפרסם).
- 29 DA. Gioia & K. Chittipeddi, "Sensemaking and Sensegiving in Strategic Change Initiation", *Strategic Management Journal*, Vol. 12, No. 6, 1991, pp. 433-448.
- 30 "מסיתים פטריוטים...שואגים 'כל הכבוד לצה"ל' אבל צוברים אהדה על חשבון מפקדי הצבא עצמם", עפרי אילני, "אין לגנרל מי שיאהב אותו, **הארץ**, 30 במארס 2018.
- 31 גורמים מתחרים לסמכות המפקד האזרחים בשטח, פרשנים צבאיים ופוליטיקאים מאיימים על הסדר הארגוני הפנים-צבאי ועל הסדר במרחב, ראו דברי הרמטכ"ל: "האנשים שתוקפים אותנו על אירועים כמו המ'פ שלא הגיב כשהותקף...אלה אנשים שבאים לקדם אג'נדה. לא מעסיקים אותם דמותו של צה"ל או ביטחון ישראל. זו תופעה

חמורה מאוד...יש כאן רצון ליצור דה-לגיטימציה לצבא. הם רוצים צה"ל אחר מזה שאני מכוון אליו – צבא עם ממלכתי, מקצועי וענייני שצריך להישאר כזה. כשהוא לא יהיה כזה נתחיל לדבר על איום קיומי", עמוס הראל ויניב קובוביץ, "האיום הגדול ביותר עלול לבוא מתוך הבית", **הארץ**, 30 במארס 2018.

32 הרמטכ"ל לשעבר רא"ל גדי איזנקוט הרבה לדבר בשבחי "הממלכתיות", ועקרון הממלכתיות סומן על ידו כ"מנגנון מסדר" פנים-צבאי מפני "הרעשים" הפוליטיים-תרבותיים מבחוץ, ראו עמוס הראל, "הנשק הסודי של צה"ל בשדה הקרב הפוליטי והתרבותי": ממלכתיות", **הארץ**, 16 במארס, 2018.

# הקיטוב באיחוד האירופי וההשלכות על ישראל: המקרה של הולנד

ג'יי. אם. קלייה

הבחירות לפרלמנט האירופי במאי 2019 הראו כי מצביעים אירופים מתרחקים מהמרכז לטובת הימין והשמאל הקיצוניים. מאמר זה עושה שימוש במקרה של הולנד כדי להמחיש כיצד הקיטוב הפוליטי משפיע על מעמדה של ישראל בפוליטיקה ובשיח של האיחוד האירופי גם יחד. בעוד מפלגות השמאל הולכות ונעשות ביקורתיות כלפי ישראל, דומה שהימין הקיצוני מעולם לא היה קרוב יותר אליה. השאלה כיצד לנווט בנוף הפוליטי המשתנה באיחוד האירופי מציבה בפני הפוליטיקאים בישראל כמה וכמה אתגרים אסטרטגיים ומוסריים, הנושאים השלכות על ההווה ועל העתיד. מהניתוח עולה כי ממשלת ישראל מסתכנת בכך שהיא מזדהה באופן הדוק עם מפלגות הימין הקיצוני באירופה בשל אופיין השנוי במחלוקת, וכי בעשותה כן היא עלולה להרחיק ממנה את הקהילות היהודיות באירופה ואת מצביעי המרכז והשמאל באירופה.

**מילות מפתח:** בחירות לפרלמנט האירופי, יחסי ישראל-האיחוד האירופי, הולנד, קיטוב, יהדות הולנד, יהדות אירופה

## מבוא

בעשור הנוכחי חלה שחיקה ניכרת בתמיכה במפלגות המרכז המסורתיות ברחבי האיחוד האירופי ויש נדידת קולות למפלגות שבעבר היו בשולי הימין והשמאל. מאמר זה עושה שימוש במקרה של הולנד כדי לחקור כיצד הנוף הפוליטי המשתנה משפיע על העמדה הנוכחית של הולנד ושל האיחוד האירופי כלפי ישראל, ומהן ההשלכות העתידיות שיכולות לנבוע מכך. בשנים האחרונות הוקמו ונבחרו מפלגות חדשות לגמרי במספר מדינות החברות באיחוד. בימין הקיצוני באירופה התאחדו

ג'יי. אם. קלייה הוא מתמחה לשעבר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

מפלגות חדשות יחסית כמו ה־AfD (אלטרנטיבה לגרמניה) בגרמניה וה־FvD בהולנד סביב מטרות כמו צמצום הגלובליות, עזיבת האיחוד האירופי, עצירת ההגירה וחזרה ללאומנות. מהצד השמאלי של המפה, מפלגות הולנדיות כמו BII1 ו־DENK רצות על מצע של תמיכה ברב־תרבותיות ובמיעוטים אתניים. הקיטוב בוויכוח הפוליטי הופך את המפלגות החדשות של הימין והשמאל הקיצוניים לחלק מהזרם המרכזי ומגביר את שליטתן בשיח הפוליטי והציבורי. הבולטות החדשה שלהן בפוליטיקה הפנימית של המדינות ושל האיחוד האירופי מביאה לכך שקובעי המדיניות בישראל אינם יכולים עוד להתעלם מהן, כאשר שאלת אופי היחסים עימן מציבה אתגר חשוב ובעל השלכות ארוכות טווח.

### ישראל והולנד: היסטוריה של יחסים טובים

אף על פי שישאל הפכה לנושא מעורר מחלוקת בפוליטיקה ההולנדית בשנים האחרונות, הולנד נמנתה בעבר עם התומכות הנלהבות ביותר של ישראל באירופה. בעקבות הכרזת העצמאות של ישראל ב־1948 הכירה הולנד להלכה (דה יורה) ובאופן רשמי במדינה החדשה ב־1949<sup>1</sup>, והייתה המדינה המערבית הראשונה **והיחידה** ששלחה את נציגותה הדיפלומטית לירושלים במקום לתל־אביב.<sup>2</sup> לרוב המעצמות המערביות היו יותר מדי אינטרסים שונים במזרח התיכון: הבריטים חברו למצרים במלחמת 1948 וגרמו בכך למתיחות מוגברת ביחסים עם ישראל; ארצות הברית הייתה בתחילה פרו־ישראלית, אך משבר סואץ ב־1956 כרסם ביחסים אלה; הצרפתים היו פרו־ישראלים עד שהנשיא שארל דה גול שינה כיוון והטיל אמברגו נשק על המדינה, זמן קצר לפני מלחמת ששת הימים. מנגד, להולנד היו מעט מאוד אינטרסים במזרח התיכון, וההולנדים אף חשו הזדהות עם ישראל על רקע היותה מדינה קטנה מוקפת בשכנות גדולות ממנה במידה רבה ותוקפניות, בייחוד לאחר שחלפו שנים לא רבות מהפלישה של גרמניה להולנד וכיבושה. כאשר האיחוד האירופי – בשמו הקודם 'השוק האירופי המשותף' – הציע לנסח הצהרה הדורשת שישראל תיסוג מהשטחים הכבושים ב־1973, הייתה זו הולנד שהטילה וטו על ההסכם, בניגוד לשכנותיה באירופה.

שלוש סיבות עיקריות לכך שהולנד הייתה בעלת הברית האירופית התומכת ביותר בישראל במהלך העשורים הראשונים לעצמאותה של ישראל. ראשית, ה־Pvd (מפלגת הלייבור ההולנדית), שהייתה בשעתה אחת המפלגות הפופולריות ביותר בהולנד, התבוננה בהערצה באידאלים הסוציאליסטיים של ישראל הצעירה ותמכה בהם בכל לב.<sup>3</sup> שנית, למפלגות הנוצריות בהולנד יש מעמד דומיננטי, ומאז ומתמיד הן מחזיקות בגלוי בעמדות פרו־ישראליות, בין היתר בשל הזיקה הרגשית והדתית של הנוצרים לארץ ישראל. שלישית, הולנד חתרה למדיניות של טרנס־אטלנטיות, כלומר נטייה לעבר ארצות הברית והתרחקות מצרפת ומבריטניה.



וחיזוק היחסים עם ארצות הברית עתיד להביא לכך שהולנד תשתף פעולה עם ארצות הברית בתמיכתה בישראל בכמה וכמה הזדמנויות. אולם חרף היחסים הטובים הללו, הנוף הפוליטי בהולנד השתנה בעשורים האחרונים, והיחס החיובי של הולנד כלפי ישראל כבר אינו מובן מאליו. התמיכה ההולנדית בישראל השתנתה מתמיכה מרומזת ורווחת בקרב כלל האוכלוסייה לבולטת יותר, נישיתית וממוקדת בצד הימני של המפה הפוליטית.

### עמדות המפלגות בהולנד כלפי ישראל כיום

למרות הקיטוב הנוכחי בוויכוח סביב ישראל, הולנד וישראל ממשיכות ליהנות מיחסים טובים. הסחר בין שתי המדינות נרחב: הולנד הייתה שוק היצוא החשוב ביותר של ישראל באיחוד האירופי בשנים 2006–2009,<sup>4</sup> ושתי המדינות הן מובילות עולמיות בתחומים דומים כמו טכנולוגיות מים וחקלאות ומשתפות פעולה ביניהן.<sup>5</sup> אולם למרות היחסים הטובים הביקורת על ישראל נמצאת במגמת עלייה, וכאשר האיחוד האירופי הצביע בשנת 2014 על האפשרות של הכרה במדינה פלסטינית, יותר ממחצית המפלגות ההולנדיות הצביעו בעד.<sup>6</sup> באופן לא מפתיע, התמיכה במדינה פלסטינית באה בעיקר מהשמאל: המפלגה הסוציאליסטית, מפלגת הליבור, הירוקים, BIJ1, DENK וכדומה. מפלגות שהצביעו ברוב מכריע נגד ההכרה היו מהימין: מהמפלגה הנוצרית השמרנית SGP ועד מפלגות הימין הקיצוני PVV ו-Fvd. בשל השחיקה הגוברת במפלגות המרכז, עמדתה של הולנד כלפי ישראל הולכת ומתפצלת. הדבר גורם לכך שהסכסוך הישראלי-פלסטיני הפך לנושא חם ומעורר מחלוקת בפוליטיקה ובחברה ההולנדית. במשך שנים הייתה הכיכר המרכזית של אמסטרדם זירה להפגנות שבועיות למען מדינה פלסטינית, שאורגנו על ידי מפגינים פרו-פלסטינים. לאחרונה החלה קבוצת תומכי ישראל לארגן הפגנות נגד, והעניקה לסכסוך הישראלי-פלסטיני חשיפה רבה יותר בשיח הפוליטי והחברתי. דוגמה נוספת לפומביות העימות "פרו-פלסטינים לעומת תומכי ישראל" הייתה המחאה נגד רשת המרכולים ההולנדית 'המה', לאחר שגולשת הולנדית טענה בטוויטר כי הרשת מוכרת יין 'אפרת' עם תווית ישראלית, למרות שלדבריה מקורו בשטחים הכבושים. באופן מעניין הביאה הסערה לנסיקה במכירת היין, והוא נמכר תוך שעות ספורות בזכות תומכי ישראל שיצאו בקמפיין נגדי ורכשו את היין בהמוניהם. שתי דוגמאות עדכניות אלה מלמדות שהסכסוך הישראלי-פלסטיני מקבל נראות חברתית גוברת, וכי ההולנדים מתפצלים ביתר שאת בין שני הצדדים. מבחינה פוליטית אפשר לזהות עמדות אלה בדפוסי ההצבעה של המפלגות, כפי שניתן היה לראות בהצבעת האיחוד האירופי על הקמת מדינה פלסטינית שהוזכרה לעיל, כאשר דפוסי ההצבעה במפלגות המרכז משתנים על בסיס כל מקרה לגופו.

המאמר טוען שאפשר לחלק את המפלגות בהולנד לשלוש קבוצות: השמאל הביקורתי, הימין הקיצוני התומך והמרכז הניטרלי ברובו.

## הימין הקיצוני ותמיכתו בישראל

שתי מפלגות הימין הקיצוני העיקריות בפוליטיקה ההולנדית הן PVV ו-Fvd. חירט וילדרס, פוליטיקאי שנעשה שנוי במחלוקת בתוך הולנד ומחוצה לה, הקים את PVV בשנת 2006. הוא נודע לשמצה בשל הרטוריקה האנטי-מוסלמית שלו ובשנת 2016 הורשע בגין הסתה לאפליה בשל דברי שטנה.<sup>7</sup> למרות כל זאת, מפלגתו הייתה השנייה בגודלה בבחירות הארציות בהולנד ב-2017, בעיקר בזכות התנגדות נחרצת להגירה.<sup>8</sup> מפלגת Fvd בראשותו של ת'ירי באדט נוסדה בשנת 2017, ויש קווי דמיון רבים בינה לבין PVV: היא מתנגדת תקיפה להגירה (לא מערבית), מטיפה לפרישה מהאיחוד האירופי ולחזרה ללאומנות ול'הגדרה עצמית'. בבחירות המקומיות שהתקיימו במארכס 2019 הפכה Fvd למפלגה הגדולה ביותר למרות גילה הצעיר בפוליטיקה – שנתיים בלבד. ביחס לישראל המפלגה מביעה בגלוי תמיכה חד-משמעית תוך ציטוט ערכים "יהודיים-נוצריים" משותפים וחשש מאסלאמיזציה כסיבות העיקריות.

אף על פי ששתי המפלגות הן תומכות נלהבות של ישראל, נמתחה עליהן ביקורת בשל השימוש ברטוריקה ובאזכורים אנטישמיים. בסוף 2018 פרסם אחד העיתונים החשובים בהולנד, 'De Volkskrant', דיווח מפורט על הנוכחות הגוברת של אנטישמיות בקבוצות ובפורומים מקוונים הקשורים ל-FvD ולתומכיה.<sup>9</sup> באופן דומה, מחקר שהוזמן על ידי קרן אנה פרנק באמסטרדם הראה כי הן PVV והן FvD מקושרות לתיאוריות אנטישמיות ולתיאוריות קונספירציה אחרות הקשורות לשנאת זרים.<sup>10</sup> דיכוטומיה זו מציבה אתגר לישראל ולפוליטיקאים ישראלים; מצד אחד, מפלגות אלה יכולות להיחשב בעלות ברית טבעיות בשל עמדתן הפרו-ישראלית, אולם כישלונן בהתמודדות עם אנטישמיות ועם סוגים אחרים של שנאת זרים מציב בעיה ויוצר חיץ בינו לבין הקהילות היהודיות המקומיות.<sup>11</sup> קבלה ועידוד של ביטויי התמיכה מהימין הקיצוני באירופה מערערים את המוניטין של ישראל בקרב מצביעים מתונים בהולנד ובאירופה בכלל, וכן בקרב הקהילות היהודיות המקומיות. אפשר להשוות זאת למצב הנוכחי בארצות הברית, שם התמיכה והשבחים של טראמפ לישראל הולכים יד ביד עם ביקורת חריפה יותר כלפי ישראל מתוך המפלגה הדמוקרטית.

קבלה ועידוד של ביטויי התמיכה מהימין הקיצוני באירופה מערערים את המוניטין של ישראל בקרב מצביעים מתונים בהולנד ובאירופה בכלל, וכן בקרב הקהילות היהודיות המקומיות.

## השמאל וביקורתו כלפי ישראל

כאמור, בעשורים הראשונים לעצמאות ישראל, מפלגת הלייבור ההולנדית הייתה המפלגה הגדולה ביותר בשמאל ותומכת נלהבת של ישראל, אך המצב השתנה לקראת סוף המאה ה-20. אפשר לציין מספר סיבות לכך: ישראל התחזקה מבחינה צבאית וכלכלית ולא נתפסה עוד כמדינה הנמצאת בעמדה נחותה; החברה הישראלית התרחקה באיטיות מהאידיאלים הסוציאליסטיים לעבר אימוץ הקפיטליזם; החברה ההולנדית עברה תהליכי חילון מהירים וחלה ירידה במספר הנוצרים – שבדרך כלל תומכים יותר בישראל. לקראת סוף המאה ה-20 החלה ירידה איטית אך קבועה בתמיכה המפלגת הלייבור ההולנדית, והיא הפכה ממפלגה רחבה המקיפה כ־30 אחוזים מהקולות בשנות השמונים למפלגת שמאל הרבה יותר קטנה, עם שישה אחוזים בלבד מכלל הקולות בשנת 2017. רוב תומכי המפלגה עברו ל-VVD (ליברלים-שמרנים), שהיא כיום המפלגה הגדולה ביותר.<sup>12</sup> משמעות הדבר היא כי תומכי מפלגת הלייבור כיום הם יותר שמאלנים מבעבר ויותר ביקורתיים כלפי ישראל. המפלגות האחרות בצד השמאלי של המפה הן GroenLinks (הירוקים) והמפלגה הסוציאליסטית (SP), ושתיהן מתבטאות בגלוי בביקורתיות כלפי ישראל. כדי להמחיש את הביקורת של השמאל על ישראל בימים אלה צריך רק לסקור את תיעוד ההצבעה של המפלגות: כל שלוש המפלגות הצביעו בשנת 2018 בעד הכרה במדינה פלסטינית ונגד אימוץ ההגדרה הבינלאומית לאנטישמיות של הליגה נגד השמצה (IHRA).<sup>13</sup> הסיבה שבגינה הן לא הסכימו להגדרת IHRA הייתה הטענה שעל פי הגדרה זו, כל ביקורת על מדינת ישראל תוגדר "אנטישמית".

עמדתו הביקורתית של השמאל כלפי ישראל קשורה גם לדמוגרפיה המשתנה של הולנד. בשל דפוסי ההגירה של העשורים האחרונים, כחמישה אחוזים מהאוכלוסייה ההולנדית הם בעלי רקע מוסלמי, עם שורשים מרוקאיים וטורקיים בעיקר. ניתוח דפוסי ההצבעה בקרב האזרחים המוסלמים ההולנדים בשנת 2012 הראה כי שבעה אחוזים בלבד הצביעו למפלגה ימנית, ואילו 72 אחוזים מהנשאלים הצביעו בעד אחת ממפלגות השמאל.<sup>14</sup> עקב שלל סיבות, ההולנדים המוסלמים חשים קשר חזק עם הפלסטינים והם קולניים יותר בהתנגדותם לישראל. ההתנגדות לישראל יכולה לחלחל לחלק מהמדיניות והפוליטיקאים של מפלגות השמאל, וכפי שמוכיחה מפלגת הלייבור הבריטית, התנגדות השמאל לישראל עשויה להתגלגל לאנטישמיות. ברמה החברתית, מחקר של עמותת CIDI (מרכז המידע והתיעוד על ישראל) מציין עלייה של 71 אחוזים באירועים האנטישמיים המדווחים בשנת 2014, ככל הנראה בתגובה לעימות בין ישראל לעזה.<sup>15</sup> נתון זה מלמד שהאנטישמיות בהולנד – ובאיחוד האירופי בכלל – נקשרת במידה כזו או אחרת למצב הפוליטי בישראל. יתר על כן, דוח של קרן אנה פרנק הראה כי קיים מתאם בין הרמה שבה הולנדים מוסלמים מזדהים עם דתם לבין מידת השליליות של תפיסתם את הישראלים

היהודים, את ממשלת ישראל ואת הציונים.<sup>16</sup> במארס 2019 פרסמה הסוכנות הגרמנית לביטחון פנים דוח על האנטישמיות המוסלמית במדינה, שהראה כי למוסלמים גרמנים יש ייצוג יתר במעשים אנטישמיים, וכי לימין כבר אין בלעדיות על האנטישמיות.<sup>17</sup> הואיל ובעבר רוב היהודים בהולנד ובאירופה הצביעו למפלגות השמאל,<sup>18</sup> כישלונן של השמאל בהתמודדות עם האנטישמיות מעורר ניכור בקרב מצביעים יהודים, ורבים מהם מצביעים בימים אלה למפלגות מרכז או אפילו מרכז-ימין.<sup>19</sup>

## מפלגות המרכז ועמדתן כלפי ישראל, המתאפיינת בשיפוט כל מקרה לגופו

המרכז הפוליטי מורכב ממספר מפלגות נוצריות (CDA, CU), הדמוקרטיות הליברלים (D66) ומפלגת השמרנים הליברלים (VVD) של ראש הממשלה הנוכחי. בשנות השמונים והתשעים גרפו ה־CDA, ה־VVD ומפלגת הלייבור של המרכז-שמאל (PvdA) באופן קבוע כ־80 עד 85 אחוזים מכלל הקולות, אך ב־2017 השיגו כל שלוש המפלגות האלה יחד 40 אחוזים מהקולות בסך הכול. המרכז (הרחב) איבד אם כן יותר ממחצית הקולות לטובת מפלגות "קיצוניות" יותר, הן בשמאל (הירוקים, המפלגה הסוציאליסטית) והן בימין (PVV, FvD).<sup>20</sup> קשה יותר לנבא את עמדתן של מפלגות המרכז כלפי ישראל. אם בוחנים את אופן הצבעתן על סוגיות 2018 של אימוץ הגדרת IHRA לאנטישמיות וההכרה במדינה פלסטינית, מגלים שחלק ממפלגות המרכז הצביעו נגד ההכרה במדינה פלסטינית ונגד הגדרת IHRA לאנטישמיות, ואילו אחרות הצביעו בעד ההכרה ובעד הגדרת IHRA. כלומר הן הצביעו גם בעד ישראל וגם נגד ישראל. המצביעים היהודים באירופה

נוטשים בהדרגה את השמאל לטובת המרכז-ימין – מגמה שאפשר לראות גם בהולנד. בבחירות הארציות האחרונות של שנת 2017 הצביעו כ־45 אחוזים מהיהודים ההולנדים למפלגת ימין-מרכז.<sup>21</sup>

למרות שהמרכז איבד מספר רב של מצביעים, במספרים מוחלטים מפלגות המרכז הן עדיין הרוב. עם זאת, על פי נתונים של ארגון IPSOS למחקרי שוק מתחיל להופיע פער הולך וגדל בדפוסי ההצבעה בין הדורות. דורות מבוגרים צפויים במידה רבה יותר להצביע למפלגות מרכז מסורתיות,

המצביעים הצעירים, מתמקמים בשני צידי הקשת הפוליטית ובשני צידי הוויכוח על ישראל. עקב כך התמיכה ההולנדית בישראל עלולה להיות בלתי צפויה בעתיד.

בעוד המצביעים הצעירים יותר מיוצגים בייצוג יתר במפלגות השמאל והימין.<sup>22</sup> המצביעים הצעירים, שדומה כי הם מפוכחים יותר מהמפלגות המסורתיות ומפולגים יותר, מתמקמים בשני צידי הקשת הפוליטית ובשני צידי הוויכוח על ישראל. עקב כך התמיכה ההולנדית בישראל עלולה להיות בלתי צפויה בעתיד.

## קווי דמיון לכלל האיחוד האירופי

מאחר שהמפלגות הפוליטיות בכל האיחוד האירופי הן גם חלק מבריתות בפרלמנט של האיחוד, עמדותיהן כלפי ישראל ישפיעו על הפוליטיקה ועל המדיניות הן ברמת המדיניות והן ברמת האיחוד. כפי שהוכיחו הבחירות לפרלמנט האירופי בסוף מאי השנה, המגמה של הישחקות המרכז לטובת שמאל וימין היא תופעה בכלל האיחוד. לראשונה מזה למעלה מארבעים שנה, הקבוצות הפרלמנטריות שייצגו את המרכז איבדו את הרוב שלהן בפרלמנט של האיחוד, ואילו מפלגות השמאל (הירוקים) והימין הקיצוניות יותר נסקו.<sup>23</sup> חוקרים הראו כי גם את המדינות החברות באיחוד האירופי ניתן לחלק לשלוש קבוצות על בסיס היסטורית ההצבעות שלהן ביחס לסכסוך הישראלי-פלסטיני.<sup>24</sup> קבוצת המדינות שעמדותיהן תואמות ביותר לאלה של ממשלת ישראל היא בעיקר במזרח אירופה – הונגריה, פולין, רומניה, אך גם אוסטריה ויוון, ואילו המדינות הביקורתיות ביותר הן בעיקר מערב אירופיות כמו שוודיה, אירלנד, צרפת ודנמרק. ארבע המדינות בקטגוריה השלישית נקראות "מאזנות" והן איטליה, בריטניה, גרמניה והולנד. מדינות אלה מנסות לשמור על

עמדת אמצע ולעיתים אף פועלות כגשר בתוך האיחוד האירופי.

מכל אלה ניתן ללמוד שהאיחוד האירופי מפוצל בגישתו לישראל. בדומה למצב הפנימי בהולנד, גם בפרלמנט של האיחוד צפויות העמדות השונות כלפי ישראל לקבל ביטוי בולט יותר, ככל שנוכחות הימין והשמאל הקיצוניים תתגבר. אף שעלייה אפשרית בתמיכת מפלגות הימין בפרלמנט האיחוד עשויה להועיל לישראל, סביר להניח שהיא תתקזז עם הקבוצה הביקורתית יותר של המתנגדות משמאל. מצב זה אינו שונה בהרבה מהדוגמה האמריקאית, שבה גוברת ההתנגדות של הדמוקרטים ליחסים החמים בין

ישראל לבין ממשל טראמפ. אף כי הימין הקיצוני חווה עלייה עצומה בקרב ציבור הבוחרים בעשור האחרון, רבים מהפוליטיקאים והמפלגות שלהם עדיין שנויים במחלוקת בציבור הרחב, כולל הקהילות היהודיות באירופה.<sup>25</sup>

## סיכום

כפי שהוכיחו המצב הפנימי בהולנד והבחירות לפרלמנט של האיחוד האירופי, מפלגות המרכז המסורתיות מאבדות את הדומיננטיות שלהן, והנוף הפוליטי ברחבי האיחוד האירופי נעשה מפוצל ומקוטב יותר. לשחיקת המרכז לטובת השמאל והימין הקיצוניים יש כמה וכמה השלכות על מעמדה של ישראל בפוליטיקה ההולנדית ובאיחוד האירופי, וכן בקהילות היהודיות המקומיות. באשר לימין

האיחוד האירופי מפוצל בגישתו לישראל. בדומה למצב הפנימי בהולנד, גם בפרלמנט של האיחוד צפויות העמדות השונות כלפי ישראל לקבל ביטוי בולט יותר, ככל שנוכחות הימין והשמאל הקיצוניים תתגבר.

הקיצוני, עמדתם התומכת כלפי ישראל יכולה להפוך אותם לבעלי ברית טבעיים של ממשלת ישראל, אך ניתן לטעון כי בטווח הארוך יהיו לכך השלכות שליליות על ישראל, הן ברמה האסטרטגית והן ברמה המוסרית. מבחינה אסטרטגית, הענקת לגיטימציה לימין הקיצוני באמצעות קבלת תמיכתו מובילה להתרחקות נוספת מהשמאל של אירופה – זוהי סכנה בפרט בהתחשב במגמות הדמוגרפיות החזויות ליבשת. מבחינה מוסרית, ההתקרבות למפלגות שבאופן מוחלט נדחו על ידי הקהילות היהודיות באירופה עלולה להוביל להידרדרות ביחסי ישראל והתפוצות, דבר המעמיד בסכנה מרכזי בייעוד של ישראל. פוליטיקאים ישראלים ייטיבו לעשות אם יתייעצו עם קהילות יהודיות מקומיות ויתחשבו בדאגות ובהמלצות שלהן. בניגוד לימין הקיצוני, השמאל באירופה מעצים את הביקורת כלפי ישראל ומראה תמיכה רחבה במאבק הפלסטיני. כפי שניתן היה לראות בבחירות גם בהולנד וגם באיחוד האירופי, השמאל (הקיצוני) הצליח להגדיל באופן ניכר את שיעור הקולות והמושבים שלו בממשלה. לפיכך, על המנהיגים הישראלים לשקול כיצד לחבור מחדש למפלגות השמאל במערב, ומה האפשרות לבסס את שיתוף הפעולה וההתקרבות המחודשת על קווי דמיון לא אידיאולוגיים כמו איכות הסביבה, דמוקרטיה וזכויות להט"ב.

## הערות

- 1 “Nederland en de erkenning van Israël” *Nieuwe Apeldoornsche Courant*, January 26, 1949, [www.delpher.nl](http://www.delpher.nl).
- 2 Embassy of the State of Israel in the Netherlands, “Relations between Israel and the Netherlands”, Ministry of Foreign Affairs of Israel, <http://embassies.gov.il/hague-en/aboutisrael/Relations/Pages/Relations.aspx>.
- 3 Philip van Praag, “PvdA partijgeschiedenis”, Rijksuniversiteit Groningen, June 5, 2018, <https://dnpp.nl/pp/pvda/geschied>.
- 4 ש.ם, “Relations between Israel and the Netherlands”.
- 5 Anne-li Steutel-Maron, “How can Israel and The Netherlands capitalize the smart water tech revolution?,” Medium, March 29, 2017, <https://medium.com/the-startup-nation/how-can-israel-and-the-netherlands-capitalize-the-smart-water-tech-revolution-1e8dba6190eb>.
- 6 Samuel Jong, “Europese verkiezingen op 23 mei: Hoe stemden de partijen?,” CIDI, May 22, 2019, <https://www.cidi.nl/europese-verkiezingen-op-23-mei-hoe-stemden-de-partijen/>.
- 7 The Court of Justice of The Hague, “Wilders schuldig aan groepsbelediging en aanzetten tot discriminatie,” Rechtspraak, December 9, 2016, <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Rechtbanken/Rechtbank-Den-Haag/Nieuws/Paginas/Wilders-schuldig-aan-groepsbelediging-en-aanzetten-tot-discriminatie.aspx>.

- Bastiaan Nagtegaal, "Teruglezen: VVD stijgt naar 33 zetels, PVV tweede partij", 8  
NRC Handelsblad, March 16, 2017, <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/03/15/live-nederland-naar-de-stembus-voor-tweede-kamerverkiezingen-a1550239>
- Annieke Kranenberg and Hassan Bahara, "Hoe alt-right online Jodenhaat 9  
verspreidt" *De Volkskrant*, November 9, 2018, <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/hoe-alt-right-online-jodenhaat-verspreidt-b1714693/>
- Bas Tierolf, Lisanne Drost and Maaïke van Kapel, *Zevende rapportage racisme, 10  
antisemitisme en extreemrechts geweld in Nederland: incidenten, aangiftes, verdachten en afhandeling in 2017*, Anne Frank Institute and Verwey-Jonker Institute, Amsterdam, Verwey-Jonker Institute, 2017, pp. 3-75
- Marc de boni, "Le FN suscite toujours le malaise des institutions juives," *Le 11  
Figaro*, February 14, 2017, <http://www.lefigaro.fr/elections/presidentielles/2017/02/09/35003-20170209ARTFIG00207-le-fn-suscite-toujours-le-malaise-des-institutions-juives.php>
- PDC, "Zetelverdeling Tweede Kamer," Parlement.com, July 3, 2017, [https://www.parlement.com/id/vh8lnhronvx6/zetelverdeling\\_tweede\\_kamer](https://www.parlement.com/id/vh8lnhronvx6/zetelverdeling_tweede_kamer). 12
- Samuel Jong, "Europese verkiezingen op 23 mei: Hoe stemden de partijen?," 13  
CIDI, May 22, 2019, <https://www.cidi.nl/europese-verkiezingen-op-23-mei-hoe-stemden-de-partijen/>
- Labyrinth Onderzoek, "Stemgedrag moslims," Labyrinth, September 12, 2012, 14  
<https://www.labyrinthonderzoek.nl/actueel/stemgedrag-moslims/>
- Naomi Mestrum and Paul van der Bas, "Monitor antisemitische incidenten in 15  
Nederland 2017", CIDI, 2017, <https://www.cidi.nl/wp-content/uploads/2018/03/Monitor-antisemitische-incidenten-in-Nederland-2017.pdf>
- Ron van Wonderen, Willem Wagenaar, *Antisemitisme onder jongeren in 16  
Nederland*, Anne Frank Institute, Utrecht: Anne Frank Institute, 2015, pp.6-8
- The Germany Agency for Domestic Security, *Antisemitismus im Islamismus*, 17  
Berlin: Bundesamt Fuer Verfassungsschutz, March 2019
- The Institute for Jewish policy research, *The political leanings of Britain's Jews*, 18  
London, Institute for Jewish policy research, 2010
- Nieuw Israelitisch Weekblad, "Enquête: Joods Nederland kiest", NIW.nl, March 19  
9, 2017, <https://www.niw.nl/enquete-joods-nederland-kiest-555/>
- PDC, "Zetelverdeling Tweede Kamer", Parlement.com, July 3, 2017, [https://www.parlement.com/id/vh8lnhronvx6/zetelverdeling\\_tweede\\_kamer](https://www.parlement.com/id/vh8lnhronvx6/zetelverdeling_tweede_kamer). 20
- Nieuw Israelitisch Weekblad, "Enquête: Joods Nederland kiest", NIW.nl, March 21  
9, 2017, <https://www.niw.nl/enquete-joods-nederland-kiest-555/>
- Sjoerd van Heck, "Een politieke generatiekloof?," IPSOS, April 16, 2019, <https://www.ipsos.com/nl-nl/politiek-met-sjoerd/een-politieke-generatiekloof> 22
- European Parliament, "European elections results", European Parliament, May 23  
20, 2019, <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/elections-press-kit/8/european-elections-results>  
[הקישור אינו תקין]
- Dr. Muriel Asseburg & Dr. Nimrod Goren, eds., *Divided and Divisive: Europeans, 24  
Israel and Israeli-Palestinian peace making*, Mitvim, SWP & Pax, 2019

“Jüdische Organisationen warnen vor geplanter Vereinigung ‘Juden in der AFD’”, 25  
*Der Spiegel*, October 4, 2018,  
<https://www.spiegel.de/politik/deutschland/juedische-organisationen-warnen-vor-afd-partei-sei-rassistisch-und-antisemitisch-a-1231600.html>; Marc de boni, “Le FN suscite toujours le malaise des institutions juives”, *Le Figaro*, February 14, 2017, <http://www.lefigaro.fr/elections/presidentielles/2017/02/09/35003-20170209ARTFIG00207-le-fn-suscite-toujours-le-malaise-des-institutions-juives.php>



# יחסי ערב הסעודית ופקיסטן: רב הנסתר על הגלוי

יואל גוז'נסקי

בין ערב הסעודית לפקיסטן התפתחו יחסים מיוחדים, שבמרכזם עסקת החליפין הבאה: ערב הסעודית רואה בפקיסטן עורך אסטרטגי, נכס חשוב בריסון ההשפעה האיראנית ומענה לשאיפתה לבעלת ברית שאינה ערבית. זאת בעוד פקיסטן נהנית בתמורה מסיוע כלכלי נרחב, מהשפעה בזירת המפרץ ומתפקיד חשוב בשמירה על המקומות הקדושים לאסלאם. שתי המדינות השכילו להתגבר על כמה מהמחלוקות ביניהן כשהן מתמרנות בין לחצים שונים, מעמיקות את היחסים המיוחדים ומוודאות ששיתוף הפעולה האסטרטגי ביניהן – קונוונציונלי וגרעיני – יישאר סמוי מן העין.

**מילות מפתח:** ערב הסעודית, פקיסטן, ארצות הברית, סין, תפוצת גרעין, נפט, אסלאם

בפברואר 2019 קיים מוחמד בן סלמאן, יורש העצר הסעודי והשליט בפועל, את ביקורו הרשמי השלישי בפקיסטן (והראשון כיורש עצר), שהוגדר 'ביקור היסטורי'<sup>1</sup>. במרכז הביקור בן היומיים נחתמו בין המדינות מזכרי הבנות והסכמים בעיקר בתחום הפטרוכימי, בהיקף הגדול ביותר בתולדותיהן, ובן סלמאן התקבל בכבוד שמנהיגים זרים אינם זוכים לו בפקיסטן. בין השאר חברת עראמקו הסעודית צפויה להשקיע מעל 10 מיליארד דולר בבניית בית זיקוק באזור גוודר הנתון להשפעה סינית, וישנם מגעים להעברת השליטה במכרות זהב ונחושת בבלוצ'יסטן לידיה של ריאד.<sup>2</sup> בשונה מבעבר, הממלכה משקיעה כעת בפרויקטים ארוכי טווח בפקיסטן בצפייה לרווח כלכלי ולהשפעה פוליטית מתמשכת. הביקור היה חשוב לסעודים ולבן סלמאן בשל רצונם לזכות באהדה ולשקם את הדימוי הבינלאומי

ד"ר יואל גוז'נסקי הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

של הממלכה, שנפגע על רקע פרשת חשוקג' והמלחמה בתימן, אך במידה רבה גם כחלק מהאסטרטגיה של "הפניית המבט מזרחה".

מאמר זה מבקש לעמוד על בסיס הקשר המיוחד בין המדינות, קשר שידע מתחים בשנים האחרונות, במיוחד על רקע סירובה של פקיסטן להצטרף למלחמה שמובילה ערב הסעודית בתימן מ-2015. זאת ועוד, בכל האמור ליחסי המדינות בפן הביטחוני רב הנסתר על הגלוי – הן בהיבט הקונוונציונלי והן בהיבט הגרעיני. מאז עצמאותה הסתמכה פקיסטן על סיוע צבאי וכלכלי בעיקר מצידן של ארצות הברית, סין וערב הסעודית. בעוד היחסים עם וושינגטון נמצאים בשפל ויש רצון להימנע מתלות בבייג'ינג, ערב הסעודית נותרה משענת כלכלית איתנה לפקיסטן. בין ריאד לאסלאמאבאד נתגלעו כאמור מחלוקות בשנים האחרונות, בעיקר בכל האמור למעורבות הצבאית הסעודית בתימן (ממארס 2015), ובמידה פחותה גם בשל המשבר של תימן עם קטר (מיוני 2017). אולם, היחסים בין המדינות נותרו הדוקים והן משתפות פעולה גם בגופים רב-צדדיים, ובראשם הארגון לשיתוף פעולה מוסלמי (OIC).

## דת ופוליטיקה

ערב הסעודית, אשר בשטחה נמצאים המקומות הקדושים לאסלאם, נהנית מהשפעה דתית לא מבוטלת בפקיסטן. הסעודים הצליחו לאורך השנים לקדם את השפעתם באמצעות גיוס חכמי דת סונים (עולמא) ותרומות נדיבות למסגדים ולמדרסות בפקיסטן, המקיימים קשרים תיאולוגיים וארגוניים עם מוסדות ווהאביים בערב הסעודית. באמצעות מימון ומתן חסות למטרות אסלאמיות ומיזמים כגון 'האוניברסיטאות האסלאמיות הבינלאומיות' מופצת התיאולוגיה הוואהבית ונשמרים האינטרסים והלגיטימציה הסעודית בפקיסטן.

באמצעות העצמת המתח העדתי ביקשה ריאד להסיג

לאחור את הישגי השיעים ולבלום את האיום הנשקף מאיראן, בראייתה. בפקיסטן מתגוררת האוכלוסייה השיעית הגדולה ביותר מחוץ לאיראן (20 אחוזים מהאוכלוסייה – מעל 40 מיליון נפש), ולאיראן יש השפעה בלתי מבוטלת עליה. בעשור האחרון נהרגו אלפי פקיסטנים בתקריות אלימות בין שיעים לסונים במדינה, ופקיסטן חוששת כי איראן עלולה להתסיס את השיעים בתחומה. עדות למידת

הממד הדתי חשוב עבור שתי המדינות, ופקיסטן רואה בחיוב את הגישה הייחודית שמעניקה לה ערב הסעודית למקומות הקדושים לאסלאם.

ההשפעה האיראנית על השיעים בפקיסטן ניתן לקבל מהצלחתה של איראן לגייס שיעים פקיסטנים לא מעטים לטובת קידום יעדיה בסוריה.

הממד הדתי חשוב עבור שתי המדינות, ופקיסטן רואה בחיוב את הגישה הייחודית שמעניקה לה ערב הסעודית למקומות הקדושים לאסלאם. בין השאר,

שוטרים פקיסטנים מאבטחים את המקומות הקדושים ואזרחים פקיסטנים זוכים להנחה ניכרת עבור אשרת הכניסה לערב הסעודית. הקשר בין המדינות נותר איתן לאורך השנים למרות התהפוכות הפוליטיות בפקיסטן, גם בזכות העובדה שערב הסעודית טיפחה קשרים עמוקים עם הממסד הצבאי והמודיעיני הפקיסטני, במקביל לממסד הפוליטי החלש יותר. היקף ההשפעה של הממלכה בפוליטיקה הפקיסטנית נחשף במברק דיפלומטי שהודלף על ידי ויקיליקס ב־2010, שבו מצוטטים דברי השגריר הסעודי בפקיסטן: "אנו, הסעודים, עברנו מהיותנו משקיפים למשתתפים של ממש בפוליטיקה הפקיסטנית"<sup>3</sup>.

### כלכלה

לצד הקשר המדיני והדתי, אינטרסים כלכליים רבי-עוצמה מחברים בין המדינות. ערב הסעודית היא ספקית הנפט המרכזית של פקיסטן ויעד ליצוא סחורות (בעיקר מוצרי מזון וטקסטיל) מפקיסטן. ערב הסעודית מעניקה מעת לעת סיוע כספי ישיר לפקיסטן ואספקה של נפט במחיר מופחת. יודגש כי היקף הסחר בין המדינות צנוע (כשלושה מיליארד דולר בשנה) ואינו מאוזן: מרביתו נפט ומוצריו שמייצאת ערב הסעודית לפקיסטן. המדינות מבקשות כעת להגדיל את היקף הסחר והן הסכימו על פתיחת מגעים לכינון הסכם סחר חופשי ביניהן. כמו כן, בערב הסעודית מספר העובדים הפקיסטנים הוא הגבוה ביותר (כשני מיליון איש השולחים הביתה כשישה מיליארד דולר בשנה). פקיסטן משחרת לפתחה של ערב הסעודית, שאינה מעלה תנאים מוניטריים-פיסקליים מחמירים כמו קרן המטבע העולמית בתמורה להלוואה (הסיוע מהמפרץ גם יקל על פקיסטן במשא ומתן עם קרן המטבע). קבלת סיוע כלכלי סעודי אטרקטיבית לפקיסטן, גם כדי להפחית את התלות המדינית המתלווה להשקעות הסיניות המסיביות בתחומה.

ערב הסעודית עמדה כאמור לצד פקיסטן לאורך השנים והעניקה לה סיוע, בין השאר לאחר רעידת האדמה שפקדה אותה ב־2005, ההצפות שאירעו ב־2010–2011 והמשבר הכלכלי שפקד את המדינה ב־2014. בצעד חסר תקדים ריאה אף יצאה נגד הממשל האמריקאי ב־2018 וניסתה לבלום (עם סין וטורקיה) מהלך להכללת פקיסטן ב"רשימה האפורה" של מדינות שאינן עומדות ביעדים שנקבעו על ידי ארגון FATF<sup>4</sup> בשל קשרי הממשלה והצבא במדינה עם גורמי אסלאם קיצוני.<sup>5</sup>

ראש הממשלה הפקיסטני עמראן חאן ערך את הביקור הראשון שלו מחוץ לפקיסטן בערב הסעודית (ספטמבר 2018),<sup>6</sup> והציע לצרף את ריאה כשותפה ב־China-Pakistan Economic Corridor (CPEC) – מקטע אסטרטגי בעלות של 45 מיליארד דולר כחלק ממיזם החגורה והדרך הסיני. המהלך נתקל בהתנגדות סינית ולא ברור איזה תפקיד תמלא ערב הסעודית בפרויקט. ברקע לכך חשש אפשרי מצד בייג'ינג מאובדן הבלעדיות שיש לה בפרויקט, ומהתקרבותה של אסלאמאבאד

לציר האמריקאי-סעודי על חשבונה. על פי ההסכמים בין סין לפקיסטן, מדינות נוספות יכולות להצטרף לפרויקטים נלווים של CPEC, אולם קבלת החלטות ומימושן יותרו בידי בייג'ינג וראסלאמאבאד. ככלל, לפקיסטן חסרים מקורות מימון עצמאיים שיוכלו להעניק לה מעמד של שותפה עם סין. ההשקעה הסעודית היא לפיכך בלתי נמנעת, ועדיפה בעינייה של סין על משקיעים אחרים, בעיקר אמריקאים. ראש הממשלה חאן אף היה בין היחידים שהשתתפו בוועידה הכלכלית הסעודית ('דאבוס במדבר') שיזם יורש העצר הסעודי מוחמד בן סלמאן (אוקטובר 2018). ועידה זו שהתקיימה לאחר רצח העיתונאי הסעודי ג'מאל חשוק'גי הוחרמה על ידי רבים מהמנהיגים ומהחברות המערביות. בראיון שהעניק ערב הוועידה אמר חאן כי למרות הרצח, על פקיסטן לשמור על יחסים טובים עם ערב הסעודית: "אנו נואשים... אנו אומה של 210 מיליון איש בעיצומו של משבר החוב החמור בתולדותינו"<sup>7</sup>. בתמורה להשתתפותו בוועידה הכלכלית קיבל חאן שישה מיליארד דולר מהסעודים. אירוע זה הדגיש יותר מכול, לא את עומק הקשר בין המדינות, כי אם את מצבה הנואש של פקיסטן.

## ביטחון

בשנות השישים של המאה הקודמת החלה פקיסטן לסייע בהקמת הצבא הסעודי. טייסים פקיסטנים אף הטיסו מטוסים סעודיים במהלך המלחמה בתימן ב-1969, וסייעו לשחרר את המסגד הגדול במכה מידי קיצונים אסלאמיים ב-1979. ככלל, שיתוף הפעולה בתחום הצבאי נושא יתרונות לשני הצדדים: לפקיסטן כוחות יבשה, אוויר וים בעלי ניסיון מבצעי, אך מקורות ההכנסה שאינם תמיד מספקים. לעומתה, ערב הסעודית היא בעלת משאבים כלכליים נכבדים, אך רמת כוח האדם שלה נמוכה וצבאה נותר קטן באופן יחסי לאוכלוסייתה, ובעל מיומנות מועטה. עם השנים התהדקו היחסים הביטחוניים בין המדינות ונעשו קרובים עד כי ראש המודיעין הסעודי לשעבר תורכי אל-פייסל תיאר אותם כ"אחת ממערכות היחסים הקרובות ביותר הקיימות בין שתי מדינות בעולם"<sup>8</sup>.

לצד הכשרה ואימון הכוחות הסעודיים, פקיסטן – בעלת הצבא המוסלמי הגדול ביותר והיחידה מבין המדינות המוסלמיות עם נשק גרעיני – הראתה לאורך השנים נכונות למעורבות צבאית ישירה בערב הסעודית, ובהיקפים גדולים. שני הצבאות מקיימים אימונים ותמרונים על בסיס קבוע, וכן שיתפו המדינות פעולה בתמיכה במוג'אהדין האפגנים בשנות הכיבוש הסובייטי. בין תחומי שיתוף הפעולה:

ראש המודיעין הסעודי לשעבר תורכי אל-פייסל על היחסים בין סעודיה לפקיסטן: "אחת ממערכות היחסים הקרובות ביותר הקיימות בין שתי מדינות בעולם".

**אימון והדרכה:** בכוחות הביטחון הסעודיים, בדומה למדינות נוספות במפרץ, משרתים שכירי חרב פקיסטנים רבים בתפקידי לחימה שונים. פקיסטן אף מאמנת בשטחה חיילים סעודים. בעת דיון בפרלמנט ב־2018, מסר שר ההגנה הפקיסטני שכ־10 אלפים חיילים סעודים נמצאים בפקיסטן למטרת אימונים והדרכה, מבלי שפירט מעבר לכך.<sup>9</sup> שני הצבאות אף לוקחים חלק באימונים משותפים על בסיס קבוע מאז 2004. כך למשל, כוחות פקיסטניים השתתפו בתרגיל הגדול ביותר שנערך אי פעם בממלכה (מארס 2016) עם כוחות מ־20 מדינות מוסלמיות.

**כוח צבאי משותף:** בדצמבר 2015 הצטרפה פקיסטן רשמית לארגון 'הברית האסלאמית למלחמה בטרור' (IMCTC) שיזם יורש העצר הסעודי מוחמד בן סלמאן, המונה כיום 41 מדינות ומפקדתו בריאד. ההערכה היא שההצטרפות הרשמית לכוח הייתה פיצוי מדיני בעקבות סירובה של פקיסטן להצטרף ללחימה בתימן בראשית 2015 (סירוב זה הפתיע את ריאד, שהספיקה לפרסם את דבר השתתפותה של אסלאמאבאד בלחימה). יתר על כן, גם במקרה זה – כדי לא לגרור ביקורת – הבהירה אסלאמאבאד שתפקידה בכוח לא יהיה אקטיבי אלא יתרכז בייעוץ צבאי־מודיעיני ובתמיכה לוגיסטית לחברות הקואליציה. על הכוח, שהיקפו וייעודו אינם ברורים, הופקד ב־2017 רמטכ"ל הצבא הפקיסטני לשעבר, רחיל שריף. רמז לייעוד הכוח ולאופיו ניתן ללמוד מהעובדה שאיראן ועיראק בעלות הרוב השיעי לא שותפו בו. עד כה לא ידוע על פעילות מבצעית כלשהי שבה השתתף הכוח או הופקד עליה.

**כוחות צבא:** כ־15 אלף חייליים פקיסטנים נשלחו לממלכה לבקשת המלך פהד לאחר פרוץ מלחמת איראן־עיראק, וכ־5,000 חיילים לאחר פלישת סדאם חוסיין לכווית. חלק מהכוחות הפקיסטניים הוצבו ב־טאבוק, סמוך לגבול עם ישראל, אולם מרביתם חנו במחוז המזרחי שבו נמצאים מרבית שדות הנפט ומרוכז בו המיעוט השיעי (20 אחוזים מהאוכלוסייה, כשני מיליון נפש). ב־2011 שלחה פקיסטן כ־1,000 שכירי חרב כדי לסייע בדיכוי המהומות בבחריין השכנה, מחשש שאלו יתפשטו לערב הסעודית. בפברואר 2018 שלחה פקיסטן מעל 1,000 חיילים לממלכה, שהצטרפו לכ־1,600 אנשי ביטחון פקיסטנים הנמצאים בה דרך קבע, ושתפקידם הרשמי הוא ייעוץ, הדרכה ואבטחת המקומות הקדושים (מכוח הסכם בין המדינות מ־1982).<sup>10</sup> המדינות סירבו לתת פרטים לגבי מספר החיילים המדויק, אזורי הפריסה וייעודו הספציפי של הכוח הממומן על ידי הסעודים, אולם ייתכן שמקצת החיילים הפקיסטנים הוצבו לאורך הגבול בין ערב הסעודית לתימן. עיתוי שליחת הכוחות וכן הצהרת צבא פקיסטן ש"הכוח לא יוצב מחוץ לממלכה" מעלים את הסבירות שייעודו גם איומים פנימיים אפשריים ליציבות הסעודית, על רקע המחלוקות בתוך בית המלוכה הסעודי וריכוז הסמכויות בידי מוחמד בן סלמאן.

**אמצעי לחימה:** ייתכן שערב הסעודית רכשה טילי קרקע-קרקע המיוצרים בפקיסטן, דוגמת אחד הטיילים מסדרת 'שאהין' שפותחו בעזרת טכנולוגיה סינית, וכלי טיס בלתי מאוישים המיוצרים בפקיסטן. בינואר 2019 דווח בארצות הברית כי דרומית-מערבית לריאד התגלה מתקן לייצור טילי קרקע-קרקע ראשון מסוגו, שנבנה ככל הנראה בסיוע סיני ו/או פקיסטני. האתר, שייתכן כי עדיין אינו מבצעי, דומה לאתר שנמצא צפונית-מערבית לאסלאמאבאד ואשר נבנה על ידי סין. זרוע הטיילים האסטרטגית של ערב הסעודית (SRF) היא כוח עילית נפרד שבו, בניגוד לשאר הצבא הסעודי, לא מועסקים יועצים ומדריכים מערביים, אלא ככל הנראה פקיסטנים.<sup>11</sup> ערב הסעודית הביעה עניין ברכישת מטוס הקרב JF-17, המיוצר במשותף על ידי סין ופקיסטן. קיימת היתכנות נמוכה לכך שריאד, אשר חיל האוויר שלה מבוסס על מטוסי קרב אמריקאיים ואירופיים, תרכוש את המטוס. אולם פקיסטן, המוכנה להעברת טכנולוגיה וייצור משותף, מחפשת שווקים חדשים ליצוא המטוס גם כדי להפחית את עלויות ייצורו.

## גרעין

ערב הסעודית העניקה על פי הערכות סיוע כספי לפקיסטן לשם פיתוח "פצצה אסלאמית". הקהילה הבינלאומית הטילה על פקיסטן סנקציות (1988) בעקבות הניסויים הגרעיניים שביצעה, אך לעזרתה הגיעה ערב הסעודית, שהחלה לספק לה 50 אלף חביות נפט ביום. התמיכה הכלכלית הסעודית בתוכנית הגרעין הפקיסטנית<sup>12</sup> הייתה בסיס להערכה שאם וכאשר ריאד תבקש להיעזר ביכולותיה הגרעיניות של פקיסטן, היא תיענה בחיוב.<sup>13</sup> ביקורו של סולטאן, שר ההגנה הסעודי דאז, במתקן ההעשרה בפקיסטן ב-1999 גרר תרעומת מכיוון ממשל קלינטון, בשל חשש כי הוא הגיע על רקע ההבנות בתחום הגרעין בין ריאד לאסלאמאבאד. יודגש כי אין מידע מבוסס ממקור גלוי שמצביע על עסקת חליפין גרעינית כזאת בין הצדדים, אך יש דיווחים שמהם עולה כי האפשרות לפחות עלתה בשיחות בין הצדדים. כמו כן, "אבי תוכנית הגרעין הפקיסטנית" א.ק. חאן ביקר לא פעם בערב הסעודית, גם "לצרכים דתיים".

בתרחיש של פריצה איראנית לעבר נשק גרעיני, ההתחייבות הפקיסטנית לשמירה על ביטחון הממלכה יכולה לבוא לידי ביטוי בהעברה של ראשי קרב גרעיניים לידי הסעודים.

בתרחיש של פריצה איראנית לעבר נשק גרעיני, ההתחייבות הפקיסטנית לשמירה על ביטחון הממלכה יכולה לבוא לידי ביטוי בהעברה של ראשי קרב גרעיניים לידי הסעודים או בהצבה של נשק גרעיני (שישמר על ידי חיילים פקיסטנים) בממלכה – פעולות שאינן מפרות את האמנה למניעת תפוצה של נשק גרעיני (NPT), שהסעודים חתומים עליה. לפקיסטן, שאינה חתומה על ה-NPT, יש גם עבר

בעייתי בתחום הפצתה של טכנולוגיית גרעין, ולא ניתן לבטל אפשרות נוספת של עצימת עין, למשל לסיוע של מדענים פקיסטנים בהקמת תשתית העשרת אורניום בממלכה. אפשרות נוספת היא הענקת מטרייה גרעינית מוצהרת, כלומר מחויבות להגיב כלפי כוח זר שיציב איום קיומי על בית המלוכה והמקומות הקדושים, הגם שיש ספק אם ריאד תסתפק בכך. בכירים סעודים אנונימיים רמזו במספר הזדמנויות כי אם איראן תפרוץ לעבר נשק גרעיני, יש לממלכה "פתרון" בדמותה של פקיסטן. החששות מסיוע פקיסטני לממלכה בתחום הגרעין קיבלו משנה תוקף ב־2018, כאשר במענה לשאלה בנושא אמר בן סלמאן – בפעם הראשונה בפומבי ובמפורש – כי אם איראן תשיג יכולת גרעין צבאי הממלכה תשיג יכולת דומה, וללא דיחוי. איומים מסוג זה שירתו את הממלכה במטרה ללחוץ על ארצות הברית ועל הקהילה הבינלאומית כדי שאלו יאמצו קו תקיף יותר כנגד איראן. אולם, הם גם מגבירים את החשש באשר לכוונותיה של הממלכה בתחום.

ייתכן שריאד מעריכה כי בעת פריצה איראנית לעבר נשק גרעיני, פקיסטן תבוא לעזרתה באופן כזה או אחר. אולם ייתכן שההבנות בנושא (אם הן קיימות) מפורשות באופן שונה על ידי כל צד. נוסף על כך, בעת מימוש ה"עסקה" פקיסטן תצטרך להביא בחשבון גם את מארג האינטרסים האזוריים הכולל שלה, בכלל זה יחסיה עם איראן, ואת המחיר הבינלאומי שהיא תצטרך לשלם בשל סיוע זה לממלכה. אם יתגלה שפקיסטן אכן העבירה נשק או טכנולוגיית גרעין לערב הסעודית היא תספוג גינוי חריף מצד ארצות הברית והקהילה הבינלאומית, ויוטלו עליה סנקציות חמורות. מלבד הצורך להתמודד עם פגיעה כלכלית ופוליטית ניכרת, פקיסטן תהפוך באחת גם את איראן ליריבה מרה.

אם תהיה פריצה איראנית לעבר נשק גרעיני, יגבר הלחץ הסעודי על פקיסטן לספק לה ביטחונות מיידים בתחום הגרעין. במקרה כזה נראית הצבת נשק גרעיני פקיסטני בתחומי ערב הסעודית סבירה יותר מאשר העברה של ראשי קרב גרעיניים מפקיסטן ישירות לידי הסעודים (הפעלה בידי סעודים במסגרת שרשרת פיקוד סעודית). שאלה פתוחה היא באיזו מידה ערב הסעודית תהיה מוכנה לשים את ביטחונה באופן בלעדי בידיה של פקיסטן, ואפשר להניח שארצות הברית תפעיל לחצים על פקיסטן ועל ערב הסעודית גם יחד, במאמץ למנוע את הידוק שיתוף הפעולה הגרעיני ביניהן.

## המשולש אסלאמאבאד־ריאד־טהראן

ערב הסעודית רואה בפקיסטן – ובמיקומה הגיאוגרפי המאגף את איראן – נכס חשוב בריסון ההשפעה האיראנית, ומענה לשאיפה ההיסטורית שלה לבעלת ברית אסטרטגית שאינה ערבית. עם זאת פקיסטן מבקשת לשמור על איזון ביחסיה עם איראן ועם יריבתה האזורית ערב הסעודית.

כחלק מהרצון של פקיסטן לשמור על יחסים תקינים עם איראן קרא ראש הממשלה חאן לממשל טראמפ לבטל את הסנקציות שהוטלו על איראן ב־2018, ולמדינות ערב – לפתוח מחדש את השגרירויות שלהן בדמשק. איראן מעוניינת גם היא בשמירה על יחסים תקינים עם פקיסטן, ושר החוץ האיראני מוחמד זריף היה הבכיר הזר הראשון שביקר בפקיסטן לאחר מינויו של חאן לראשות הממשלה. פקיסטן אומנם הייתה בין המדינות היחידות ששגרירותה בדמשק נותרה פתוחה לכל אורך מלחמת האזרחים בסוריה, אולם דווח גם שפקיסטן שלחה יועצים צבאיים ואמצעי לחימה לטובת המורדים הסורים, באמצעות ערב הסעודית ובמימונה.

אסלאמאבאד מעוניינת בשמירה על יחסים תקינים עם איראן גם בשל אינטרסים כלכליים ומצוקתה בתחום האנרגיה. בין איראן לפקיסטן תלוי ועומד הסכם להנחת צינור גז שאמור היה להזרים לפקיסטן גז איראני, ופקיסטן אינה עומדת בו בשל הסנקציות האמריקאיות על איראן, וייתכן גם בשל לחץ מצד ריאד. הסעודים חוששים כי השלמת צינור הגז תיצור תלות פקיסטנית באיראן ותהווה מנוף לחץ איראני פוטנציאלי על פקיסטן. זאת ועוד, צבא פקיסטן נמצא במתח ועסוק במשימות לאורך הגבול הפקיסטני-הודי והפקיסטני-אפגני, ואינו מעוניין לפתוח חזית נוספת מול איראן. לפקיסטן ולאיראן יש עניין משותף גם בדיכוי התנועה הבלדנית הבלוצ'ית, הפועלת בשיתוף, וכן בשיתוף פעולה כלכלי באפגניסטן.

באותו אופן שבו פקיסטן מבקשת לשמור על איזון ביחסיה עם ערב הסעודית ואיראן, כך גם הסעודים מטפחים את יחסיהם עם פקיסטן במקביל ליחסיהם עם הודו, והוכחה לכך היא ביקור בן סלמאן בהודו מייד לאחר ביקורו בפקיסטן בפברואר 2019. ערב הסעודית אומנם תמכה בפקיסטן במלחמותיה נגד הודו ב־1965 וב־1971, והיא מגבה את העמדה הפקיסטנית בסכסוך עם הודו על חבל קשמיר, אולם היא משמרת יחסים טובים עם הודו ואף חתמה עימה על שורה של הסכמים לשיתוף פעולה, גם ביטחוני, ב־2014. באותו

אופן, למרות שפקיסטן סירבה ב־2015 לקחת חלק פעיל בלחימה בתימן, היא הביעה סולידריות עם ריאד וגינתה את התקפות הטילים של החות'ים על הממלכה. ככלל, פקיסטן תעשה כל שביכולתה כדי שלא תיאלץ לבחור בין טהראן לריאד. למשל, מייד לאחר ההודעה על שליחת הכוחות הפקיסטניים לממלכה ב־2018 הכריז שר ההגנה הפקיסטני שהכוחות לא מכוונים נגד איראן, וייעודם הוא אימון והדרכה של הכוחות הסעודיים.

באותו אופן שבו פקיסטן מבקשת לשמור על איזון ביחסיה עם ערב הסעודית ואיראן, כך גם הסעודים מטפחים את יחסיהם עם פקיסטן במקביל ליחסיהם עם הודו.

פקיסטן מבקשת להימנע מפגיעה ביחסיה עם איראן, שעימה היא חולקת גבול של קרוב ל־1,000 קילומטרים. אסלאמאבאד חוששת למשל שערב הסעודית מבקשת לחזק את אחיזתה המודיעינית בבלוצ'יסטן הפקיסטנית, בין השאר



באמצעות השקעות כלכליות, כקרב קפיצה להגברת פעילות חתרנית בקרב המיעוט הבלוצ'י בשטחה של איראן.<sup>14</sup> בהקשר זה האשימה איראן בצעד נדיר את ערב הסעודית בכך שתמכה במבצעי הפיגועים בתחומה, שאירעו בסמוך לנמל חובר (דצמבר 2018) ובחבל סיסטן-בלוצ'יסטן (פברואר 2019). בדצמבר 2016 פרסם מכון חשיבה סעודי מחקר על הבלוצ'ים שממנו משתמעת תמיכה במאבקם נגד המשטר בטהראן, ובמיוחד נגד הנמל הנבנה בסיוע הודי בצ'בהאר.<sup>15</sup>

שליחת הכוחות הפקיסטניים לממלכה סיימה תקופה צוננת ביחסי שתי המדינות, שנרשמה מאז שממשלת פקיסטן התנגדה ב־2015 להצטרפות כוחות צבא פקיסטניים למלחמה בתימן, מחשש כי לחימה נגד החות'ים השיעים בתימן תפגע במרקם העדתי העדין בפקיסטן (אשר גם בצבאה שיעים רבים) וביחסיה עם שכנתה איראן.<sup>16</sup> המתנגד, אולי הנחרץ ביותר, למעורבות פקיסטנית במלחמה בתימן היה ראש הממשלה חאן, בהיותו באופוזיציה. פקיסטן אף נותרה "ניטרלית" בסכסוך שבין קטר לכמה משכנותיה, גם כדי לא לסגור את הדלת לסיוע כלכלי קטרי.

## סיכום

לאור תמיכתה בפקיסטן ובשל משקלה הדתי כ"שומרת המקומות הקדושים לאסלאם" נהנית ערב הסעודית מתמיכת אזורי פקיסטן במידה הרבה ביותר מבין כל המדינות המוסלמיות.<sup>17</sup> נוואף עובייד, שכינה בשורת תפקידים בכירים בממלכה, תיאר את היחסים בין המדינות כך: "אנו מעניקים כסף... אין תיעוד, אך יש הבנה משתמעת שבכל התחומים, במיוחד בתחום הביטחוני-צבאי, פקיסטן תעמוד לצידנו".<sup>18</sup>

ערב הסעודית ופקיסטן צפויות להישאר בעלות ברית קרובות והן יעשו מאמצים כדי להישאר מעורבות זו בענייניה של זו. לראיה, שתיהן מעניקות משקל רב להכלת המשברים ביניהן ולמניעת פגיעה מהותית במערכת היחסים האסטרטגית ביניהן בשל אי-הסכמות. משוואת היחסים בין שתי המדינות צפויה להמשיך להתבסס על הגורמים הבאים:

**במישור הכלכלי** – פקיסטן מסתמכת על סיוע כלכלי סעודי רב לאורך השנים. ערב הסעודית צפויה להעמיק את המעורבות הכלכלית בפקיסטן כדי לנסות לבצר את התלות הפקיסטנית בה. על הפרק הרחבת הקשרים הכלכליים ולחץ סעודי על פקיסטן לאמץ עמדה תקיפה יותר מול איראן.

**במישור הביטחוני** – בתמורה לסיוע הכלכלי הסעודי מעניקה פקיסטן סיוע ביטחוני לממלכה. פקיסטן הראתה נכונות לאורך השנים למעורבות צבאית ישירה בערב הסעודית בהיקפים גדולים ולמטרות שונות.

**במישור האסטרטגי – התקדמות איראנית לעבר יכולת גרעין צבאי תעמיד במבחן את היחסים הקרובים בין המדינות ואת האפשרות לפירעון ה"השקעה" הסעודית בתשורה גרעינית פקיסטנית "מן המדף".**

בשל החשש מכוחה האזורי של איראן והספקות באשר לאיתנות המשענת האמריקאית, ריאד צפויה להעמיק את קשריה עם פקיסטן ובתרחיש קיצוני – לבקש "לפדות את הצ'ק" האסטרטגי, ולקבל תמורה הולמת בראייתה להשקעתה הכלכלית לאורך השנים בפקיסטן. במקביל, המשך המתיחות בין ארצות הברית לפקיסטן עלול גם הוא לקרב בין ריאד לאסלאמאבאד, גם במישור הביטחוני. לכך עלולות להיות השלכות על ישראל, בראש ובראשונה בכל הנוגע לתפוצת אמצעי לחימה, בהם טילי קרקע-קרקע ואף גרעין.

## הערות

- 1 בינואר 2016, בעת ביקור קודם בפקיסטן, חתם מוחמד בן סלמאן על הסכם לשיתוף פעולה ביטחוני בין המדינות. לא נמסרו כל פרטים על אופיו ותכולתו של ההסכם, שנחתם שבוע לאחר תקיפת השגרירות הסעודית בטהראן.
- 2 Drazen Jorgic, Asif Shahzad, "Saudi crown prince begins Asia tour with \$20 billion Pakistan investment pledge", Reuters, February 19, 2019.
- 3 ויקיליקס, 2010, [https://wikileaks.org/plusd/cables/07RIYADH2320\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/07RIYADH2320_a.html)
- 4 גוף בן 38 מדינות שנוסד ב-1989 ונועד לטפל במימון טרור והלבנת כספים (ישראל חברה מלאה בו מדצמבר 2018).
- 5 ביוני 2018 פקיסטן הוכנסה לבסוף ל"רשימה האפורה" של מדינות משום שלא פעלה כראוי נגד מימון טרור והלבנת כספים.
- 6 למרות שהתחייב לא לצאת את המדינה בשלושת החודשים הראשונים לתפקידו, ולמרות שהוזמן קודם לכן על ידי נשיא איראן, רוחאני.
- 7 Asif Shahzad, "Imran Khan leaves for Saudi conference saying Pakistan 'desperate' for loans", Reuters, October 22, 2018.
- 8 "Saudi-Pak ties: One of the closest relationship in the world", *Arab News*, February 17, 2019.
- 9 "10,000 Saudi soldiers being trained in Pakistan", *Middle East Monitor*, February 19, 2018.
- 10 היקף הכוח הפקיסטני בממלכה וייעודו נמצא תחת מעטה השאיות ונחשף במשורה כתוצאה מלחץ פרלמנטרי על הממשלה באסלאמאבאד. בדיון בפרלמנט בנושא בפברואר 2018 אמר שר ההגנה הפקיסטני כי "אינו יכול לומר היכן מוצבים החיילים הפקיסטנים בערב הסעודית":
- 11 Nadir Guramani, "Govt refuses to divulge 'operational details' of Pakistani troops' deployment to Saudi Arabia", *Down (Pakistan)*, February 19, 2018.
- 12 חיל האוויר הסעודי, למשל, מתוחזק לאורך השנים במידה רבה על ידי יועצים וקבלנים אמריקאים (מערך ה-F15) ובריטים (מערך הטורנדו).
- 12 גם לוב של קדאפי העניקה סיוע כלכלי לפקיסטן לשם פיתוח תוכנית הגרעין שלה.
- 13 השתיים כנראה חתמו על הסכם ברוח זו בעת ביקורו של עבדאללה בפקיסטן ב-2003, בהיותו יורש עצר.

- 14 מיעוט אתני, ברובו סוני, המצוי משני צידי הגבול האיראני-פקיסטני, ובמספרים נמוכים יותר גם בערב הסעודית. ארגון הטרור הבלוצ'י הבולט שפעל בשטחה של איראן היה ג'נדאללה, שהחל לפעול ב-2003. לאור הצלחת האיראנים לפגוע בהנהגת ג'נדאללה החל לפעול באיראן ב-2011 ארגון בשם 'חרכת אנצאר איראן'. ב-2013 הודיע הארגון על איחוד עם קבוצה בלוצ'ית בשם 'חזב אל-פֶּרְקָאן', וייסוד 'חרכת אנצאר אל-פֶּרְקָאן'. ראו גם: אריאל קוך, "אל-קאעדה בבלוצ'סתאן והקשר למלחמה בסוריה", מרכז משה דיין, 7 בנובמבר 2018, <https://dayan.org/he/content/5181>
- 15 Mohammed Hassan Husseinbor, "Chabahar and Gwadar Agreements and Rivalry among Competitors in Baluchistan Region," *Journal for Iranian Studies*, Vol. 1, issue 1, December 2016, <https://rasanah-iiis.org/english/wp-content/uploads/sites/2/2017/05/Chabahar-and-Gwadar-Agreements-and-Rivalry-among-Competitors-in-Baluchistan-Region.pdf>
- 16 התנגדות פקיסטנית זו באה למרות שבראש ממשלת פקיסטן עמד נוואז שריף, שקשריו עם משפחת המלוכה הסעודית הדוקים והוא אף מצא מקלט בממלכה לאחר ההפיכה הצבאית בפקיסטן ב-1999.
- 17 מסקר מהימן אחרון שנערך על ידי מכון פיו ב-2013 עולה כי 95 אחוזים מאזרחי פקיסטן הביעו עמדות חיוביות כלפי ריאד:  
"Saudi Arabia's Image Falts among Middle East Neighbors", Pew Research Center, October 17, 2013.
- 18 Christopher Clary and Mara E. Karlin, "The Pak-Saudi Nuke, and How to Stop It", *American Interest*, Vol. 7, No. 6, June 2012.



# יחסי ישראל עם מזרח־אפריקה

ירון סלמן

ההתפתחויות הדיפלומטיות בעשור האחרון מעידות על מגמת הידוק קשרי החוץ של ישראל עם מדינות באפריקה שמדרום לסהרה. המאמר מתמקד בבחינת יחסי ישראל עם מזרח־אפריקה ומעלה את הטענה שהמטרה של ישראל בהידוק הקשרים היא שיפור מעמדה הבינלאומי והשגת תמיכה מדינית בזירת האו"ם. בחינת דפוסי ההצבעה של ארבע מדינות במזרח־אפריקה בעצרת הכללית של האו"ם בשנים 2015-2018 העלתה כי אכן יש תועלת מדינית בהידוק יחסי החוץ של ישראל, אם כי מוגבלת. המאמר ממליץ על המשך הענקת סיוע טכנולוגי לצורכי פיתוח הומניטרי־אזרחי במזרח־אפריקה, משום שבהסתכלות כוללת הדבר תורם להשגת תמיכה מדינית בישראל באו"ם ואף להאדרת שמה במערב, זאת לצד התועלות הכלכליות והביטחוניות העשויות לנבוע מכך.

**מילות מפתח:** יחסי ישראל־מזרח־אפריקה; סיוע אזרחי־הומניטרי; ארגון האו"ם; העצרת הכללית

## הקדמה

לאחרונה מתרחבת מגמת הידוק היחסים הדיפלומטיים של ישראל עם מדינות מתפתחות, שאף זכתה לכינוי "רנסנס מדיני" מצד ראש הממשלה, אך כפי שציין נתניהו בעת ביקור נשיא צ'אד בישראל בנובמבר 2018 על כך ש"ישראל חוזרת לאפריקה", נראה כי עיקר המאמץ הדיפלומטי ממוקד ביבשת השחורה. על רקע זה עולות השאלות הבאות: מהו המניע מאחורי הידוק יחסי ישראל-אפריקה בימינו? באילו כלים ישראל עושה שימוש לקידום יעדיה באפריקה? האם המאמצים אכן מניבים את התוצאות המקוות?

ד"ר ירון סלמן הוא מרצה ליחסים בין־לאומיים בתכנית לניהול ויישוב סכסוכים באוניברסיטת בן גוריון ובמכללה האקדמית צפת.

המאמר מעלה את הטענות הבאות: ראשית, לנוכח הניסיון של ישראל להשפיע בזירת האו"ם היא מבקשת לזכות בתמיכה מדינית מצד מדינות אפריקה באמצעות הידוק היחסים עימן; שנית, הידוק היחסים נעשה באמצעות שימוש גובר בהענקת סיוע הומניטרי לצורכי פיתוח אזרחי, הנובע מהעוצמה הרכה של ישראל; שלישית, הידוק היחסים מניב דפוסי הצבעה חיוביים מבחינת ישראל בעצרת הכללית של האו"ם, אם כי באופן מוגבל. המאמר יסקור תחילה את יחסי ישראל-אפריקה תוך התמקדות במזרח היבשת; לאחר מכן אדון במניע העומד מאחורי המאמצים להידוק הקשרים באפריקה; בהמשך תיבחן התועלת המדינית מהשימוש בהענקת סיוע הומניטרי־אזרחי באמצעות מדידת דפוסי הצבעתן של אתיופיה, דרום־סודאן, קניה ורואנדה בעצרת הכללית של האו"ם.<sup>1</sup> לבסוף ידון המאמר במשמעויות ממצאיו בהקשר של עיצוב מדיניות החוץ של ישראל כלפי מזרח־אפריקה.

## יחסי ישראל-אפריקה

את המניעים של ישראל באפריקה בתחילת הדרך ניתן לחלק לשניים – אינטרסים (ביטחוניים ומדיניים) וערכים שהתפתחו על רקע חרפת הסכסוך הישראלי־ערבי לאחר 1948. בתחילת שנות החמישים, בעקבות בידודה של ישראל במרחב ערבי עוין, התעורר הצורך ביצירת מעגל חיצוני אוהד, והדגש היה על מדינות לא־ערביות בעלות אוריינטציה מערבית או נוצרית. אז נרקמו בין היתר יחסים במזרח־אפריקה עם אתיופיה ועם הנוצרים בדרום־סודאן.<sup>2</sup> במקביל התעניינה ישראל במדינות צעירות נוספות באפריקה שיצאו לעצמאותן באותן השנים, תוך הענקת סיוע הומניטרי שביטא את הממד הערכי בבסיס מניעיה באפריקה. דוד בן־גוריון וגולדה מאיר ראו בהגשת סיוע למדינות באפריקה נדבך יסודי במדיניות החוץ של ישראל כדי לעקוף את החרם הערבי, אך גם כדי לתמוך בעמים מוחלשים בתום העידן הקולוניאלי, והדבר נעשה באמצעות מש"ב – המרכז לשיתוף פעולה בינלאומי של משרד החוץ.<sup>3</sup>

בסוף שנות השישים חלה הרעה ביחסים על רקע תוצאות מלחמת ששת הימים ב־1967, והם הידרדרו לשפל לאחר מלחמת יום הכיפורים ב־1973. בלחץ מדינות ערב החל תהליך כל־אפריקאי שהוביל לבסוף לניתוק יחסי ישראל-אפריקה. אתגרים ביטחוניים משותפים, בעיקר עקב התגברות תופעת הטרור הבינלאומי והתחזקות האסלאם הקיצוני, הובילו החל משנות התשעים להרחבת יחסי ישראל-אפריקה למדינות בכל היבשת.

## ישראל ומזרח־אפריקה

אזור מזרח־אפריקה הוא בעל חשיבות יתרה עבור ישראל בעיקר משום קרבתו לים האדום, שדרכו מתנהל המסחר עם מדינות אסיה. המאמר מתמקד באתיופיה,

בדרום־סודאן, בקניה וברואנדה משום חשיבותן הרבה במדיניות החוץ הישראלית.<sup>4</sup> בן־גוריון ראה למשל באתיופיה חלק מ'הפריפריה של המזרח התיכון' ופוטנציאל לבסיס פרו־ישראלי לחופי ים סוף באופן שהפך אותה לחשובה מבין מדינות אפריקה, וישראל השקיעה בה יותר מאשר בכל מדינה אחרת בכל רחבי העולם. על רקע חששן של אתיופיה וקניה מפני חדירת האסלאם הרדיקלי לשטחן הן חפצות למשל בטכנולוגיה צבאית ישראלית, וכך הפכו לקנייניות של מערכות נשק ישראליות. לצד זאת, יחסים דיפלומטיים רשמיים כוננו בין ישראל ודרום־סודאן ב־2011, בין היתר על רקע תחושת שותפות של התנכרות מצד הערבים ועל רקע ראייתה של ישראל כערש הנצרות.<sup>5</sup> גם יחסי ישראל־רואנדה מתהדקים בשנים האחרונות. ביטוי לכך ניתן למצוא למשל בתמיכת ישראל בבקשת רואנדה באו"ם לשינוי שמו של יום הזיכרון הבינלאומי לרצח העם שהתחולל במדינה בשנת 1994 כך שיתמקד בבני הטוטסי. התמיכה הישראלית בבקשה הרואנדית נעשתה גם לאור ההסתייגויות של ארצות הברית והאיחוד האירופי מהשינוי.<sup>6</sup> יחסי השתיים התהדקו בשנים האחרונות גם על רקע היצוא הביטחוני של ישראל לרואנדה וההזדמנויות הכלכליות הנובעות מכך, ועל רקע הניסיון להגיע להבנות ביניהן בנוגע לקליטת מבקשי מקלט מישראל ברואנדה.<sup>7</sup>

## המניע להידוק יחסי ישראל-אפריקה

מעבר לצרכים ביטחוניים ולניסיון לבלימת השפעתה של איראן בזירות שונות ולצמצום יכולתה לספק נשק לחמאס, ומעבר למימוש הזדמנויות כלכליות, הטמון בין היתר בחיזוק קשרים עם רבות מבין 54 מדינות אפריקה, טענת המאמר היא שהשגת תמיכה מדינית בזירת האו"ם מהווה מניע נוסף להידוק היחסים, בעיקר על רקע השימוש המתגבר של הפלסטינים בהליכי הצבעה באו"ם לשם קידום מטרותיהם הפוליטיות.<sup>8</sup> לפיכך, במקביל לתמיכה האמריקאית, ישראל פועלת להרחבת מעגל התמיכה גם מצד מדינות נוספות באו"ם, ובניגוד לניסיונות המועטים להשפיע בזירת האו"ם בעבר בטענה להטיה קבועה נגדה, לאחרונה חלה עלייה בפעולות של ישראל מתוך האו"ם כדי להשפיע על החלטותיו.<sup>9</sup>

דבריו של ראש הממשלה בפגישה עם נציגי ישראל באפריקה בחודש פברואר 2017 תומכים בכך: "יש 54 מדינות באפריקה, אם נשנה את דפוס ההצבעה של רוב המדינות הללו נשנה באבחה את מאזן ההצבעות נגדנו באו"ם."<sup>10</sup> התבטאות נוספת של נתניהו מאותו מפגש לא מותירה מקום לספק ביחס למניע של ישראל באפריקה:

כשאני שם את הפירמידה של האינטרסים שלנו בתחום מדיניות החוץ אפריקה היא גבוהה מאוד [...] אני רוצה להגיד מהו האינטרס שלנו. האינטרס הראשון הוא לשנות באופן דרמטי את מצבת ההצבעות של אפריקה באו"ם ובגופים

בינלאומיים מהתנגדות לתמיכה [...] זה היעד הראשון, אני מגדיר אותו בכוונה ויש גם יעדים רבים אחרים אבל היעד הזה גובר על כולם [...] בסוף או בהתחלה היעד שלנו הוא שינוי בדפוס ההצבעות שלהם [...]”<sup>11</sup>.

גם אמירות מפי בעלי תפקידים במש״ב ובשירות החוץ הישראלי מעידות על מניע זה. גיל השכל, מנהל מש״ב, טען כי:

כאשר מגיעים להחלטות או”ם חשובות, משמעותיות, אופרטיביות, אנחנו רואים קשר ישיר בין ההשקעות שלנו לבין ההתנהגות של אותן מדינות. אם הן לא יצביעו איתנו, הן יימנעו, או יצאו מהחדר [...] בכל המדינות שהזכרתי, ובאחרות, אנחנו פעילים בהיקפים גדולים הרבה שנים, ורואים תוצאות.<sup>12</sup>

אריה עודד, שהיה שגריר ישראל במספר מדינות באפריקה, טען על רקע ביקור נתניהו באפריקה כי: “אחת המטרות של הביקור היא לשנות את המצב, שלא יצביעו אוטומטית נגדנו [...] שלפחות יימנעו בהצבעות”.<sup>13</sup> שגריר ישראל ברואנדה רון אדם טען כי: “המחויבות שלנו כחלק מהעולם המערבי היא לסייע גם לאחרים. כאשר נשקיע יותר בסיוע חוץ תהיה לנו לגיטימציה גבוהה יותר בעולם, ואז נהיה חזקים יותר גם מבחינה מדינית”.<sup>14</sup>

### הסיוע ההומניטרי שמעניקה ישראל<sup>15</sup>

הושטת סיוע הומניטרי לצורכי פיתוח אזרחי נקשרת עם המושג ‘עוצמה רכה’ (soft power) וזה אחד הנדבכים החשובים בעוצמה הרכה של מדינות בזירה העולמית. עוצמה (Power) מצויה בכל מסגרת יחסים והיא מוגדרת “יכולת להשיג יעדים שונים באמצעים שונים, וכך להשפיע על גיהול מערכת יחסים כלשהי”.<sup>16</sup> עוצמה ביחסים בינלאומיים מתייחסת לסך הגורמים שמאפשרים לשחקן להשפיע על התנהגותו של שחקן אחר, וניתן לחלק אותה ל’עוצמה קשה’ (hard power) ול’עוצמה רכה’. עוצמה קשה מבוססת לרוב על יכולת לשכנע שחקנים באמצעים כלכליים (למשל, תגמול שחקנים תומכים ומניעת גמולים חומריים משחקנים סוררים), או באמצעים צבאיים (היכולת להטיל איום צבאי כדי לכפות רצון); ואילו עוצמה רכה מושתתת על ניסיון של מדינה לשכנע באמצעות יכולתה לעצב העדפות של מדינה אחרת בדרכים לא כוחניות.<sup>17</sup> עוצמה רכה היא יכולתה של מדינה “למשוך” מדינות אחרות באמצעות מגוון של כלים, ביניהם תרבות, ערכים, אידיאולוגיה, סיוע הומניטרי לצורכי פיתוח אזרחי, טכנולוגיה, נורמות ומוסדות, ובכך היא מאפשרת להשיג יעדים מדיניים ולהשפיע על העדפותיהן של מדינות אחרות.<sup>18</sup>

לענייננו, היכולת של מדינה להעניק סיוע הומניטרי לצרכים אזרחיים למדינות מתפתחות מהווה נדבך חשוב בעוצמה הרכה שלה באופן שעשוי לרומם את מעמדה בקהילה הבינלאומית, ומדינות שונות מגישות סיוע הומניטרי ככלי להגברת עוצמתן הרכה.<sup>19</sup> למשל, תוכנית הסיוע של ארצות הברית למלחמה במחלת האיידס



באפריקה מהווה נדבך חשוב בהגברת העוצמה הרכה שלה. כך גם הידוק קשריה של סין עם מדינות באפריקה באמצעות השקעות והענקת סיוע טכנולוגי.<sup>20</sup> המקרים הללו מדגימים את השימוש שעושים שחקנים, לרבות מעצמות על, בהענקת סיוע אזרחי-הומניטרי כאחד הנדבכים של עוצמה רכה, להבדיל מיצוא ומקשרי מסחר, המהווים במידה רבה נדבך של עוצמה קשה. בהקשר של ישראל, המיתוג שלה כהצלחה כלכלית ומומחיותה בתחומי הייטק, חקלאות, רפואה ותקשורת סייעו בהרחבת קשריה הדיפלומטים.<sup>21</sup> יכולותיה הטכנולוגיות זכו להכרה על ידי חברת הייעוץ פורטלנד (Portland Communications ranking), שדירגה את ישראל ב-2015 במקום ה-26 בדירוג 30 המדינות בעלות עוצמה רכה בעולם (מדד "Soft Power" (30) בעולם. היכולות הטכנולוגיות התבטאו גם בהשתלבותה של ישראל בפרויקט 'הוריזון 2020' למחקר, חדשנות ושיתופי פעולה טכנולוגיים ומדעיים, והן מהוות את התשתית להושטת סיוע טכנולוגי לשימושים הומניטריים, חקלאיים ואזרחיים.<sup>22</sup> מספר פרויקטים בולטים מדגימים את הסיוע ההומניטרי הישראלי בדרום-סודאן, בקניה, באתיופיה וברואנדה. ישראל מסייעת לדרום-סודאן בפיתוח מערכות, תשתיות וטכנולוגיות מים, ושיתופי הפעולה כוללים את תחומי החקלאות, פיתוח משאבי טבע, תשתיות, מדע וטכנולוגיה, חינוך והגנה. ישראל הייתה מחלוצות הסיוע למדינה הצעירה באמצעות העברת ידע ומשאבים, ובין היתר קידמה הקמת חוות הדגמה חקלאית במזרח אקוואטוריה (Equatoria), שיפוץ חדר המיון והטראומה בבית החולים המרכזי בג'ובה ושיתוף פעולה אוניברסיטאי ברחבי המדינה. על יחסי השתיים אמרה השגרירה האמריקאית בדרום-סודאן: "זו מדינה שאוהבת אותנו וגם אתכם, אך אתכם מעט יותר".<sup>23</sup>

לצד למעלה מ-1000 ניתוחי עיניים שבוצעו בקניה ב-2016 על ידי רופאים ישראלים, ועל רקע הבקשה של קניה ללמוד מישראל פיתוח חקלאות וסיוע בהקמת פארק מדעי טכנולוגי חקלאי קידם מש"ב פרויקטים הומניטריים-אזרחיים נוספים במדינה כגון העצמה כלכלית של נשים, חינוך לפיתוח בר-קיימא, אספקת מים לחקלאות ומיגור העוני באזור אגם ויקטוריה.<sup>24</sup> ברואנדה בולטת בעיקר הפעילות הישראלית בסיוע בפיתוח חקלאות במגוון היבטים – יזמות, טכנולוגיות ומסחר.<sup>25</sup> באתיופיה השיק מש"ב בשיתוף עם קבוצת הפיתוח של האו"ם פרויקט לחדשנות וידע טכנולוגיים בתחומי החקלאות, יזמות, פיתוח המגזר הפרטי ואינטגרציה מגדרית.<sup>26</sup> מבט רחב יותר על הסיוע הישראלי באפריקה מצביע על כיוונים רבים. למשל, במסגרת פרויקט רפואת עיניים המופעל במדינות היבשת נבדקו מאות אלפי בני-אדם ועשרות אלפים נותחו. פרויקט רפואי ישראלי נוסף הצליח לצמצם את אחוזי התמותה בקרב יתומים חולי איידס באתיופיה מ-25 אחוזים בשנה כמעט לאפס, זאת לצד מאות השתלמויות לאנשי רפואה.<sup>27</sup>

## התועלת המדינית ביחסי ישראל עם מזרח־אפריקה

לשם הערכת התועלת המדינית שצומחת לישראל מהקשרים עם מזרח־אפריקה נבחנו דפוסי ההצבעה של אתיופיה, קניה, דרום־סודאן ורואנדה בהחלטות שהתקבלו בעצרת הכללית של האו"ם בשנים 2015–2018 בהקשר של ישראל. בתקופה זו חוזקו קשרי ישראל–אפריקה ובין היתר פרחו יחסי ישראל עם רואנדה ועם דרום־סודאן, ואף הובאו בפני העצרת הכללית הצעות החלטה בולטות בנוגע לישראל, בין היתר על רקע ההחלטה להעביר את השגרירות האמריקאית לירושלים. הבדיקה הסתמכה על מאגרי המידע של האו"ם, על מחלקת המדינה של ארצות הברית ועל ארגון U.N. Watch, ובמסגרתה נותחו 76 החלטות שהתקבלו בעצרת הכללית ביחס לישראל: 18 החלטות ב־2015, 18 ב־2016, 21 ב־2017 ו־19 ב־2018. הן חולקו לארבע קטגוריות: נגד (נגד ישראל), בעד (בעד ישראל), נמנעה ונעדרה.<sup>28</sup> ארצות הברית התנגדה לכל ההחלטות בטענה שהן אנטי־ישראליות. הניתוח התמקד בעצרת הכללית משום שראשית, אתיופיה בלבד כיהנה כחברה במועצת הביטחון בשנים 2017–2018; שנית, מתוך ניסיון להימנע מהטיה על רקע זכות הווטו של ארצות הברית במועצת הביטחון, ועל רקע העובדה שכל הצבעה שווה בעצרת הכללית. לצד הניתוח העיקרי נבדק גם דפוס ההצבעה במספר הצעות החלטה בולטות בהקשר של ישראל טרם התקופה הנחקרת, בשנת 2014, ובמהלכה, בשנת 2018. הטבלה שלהלן מצביעה על קשר בין הידוק יחסי ישראל עם מזרח־אפריקה לבין מגמת דפוסי ההצבעה באו"ם של חלק מהמדינות לטובת ישראל.

	רואנדה				קניה				דרום סודן				אתיופיה				
	נעדרה	נמנעה	בעד	נגד	נעדרה	נמנעה	בעד	נגד	נעדרה	נמנעה	בעד	נגד	נעדרה	נמנעה	בעד	נגד	
2015	16	1	---	1	---	---	---	18	8	8	---	2	---	2	---	16	
2016	18	---	---	---	---	---	---	18	6	9	2	1	---	2	---	16	
2017	9	7	1	4	1	1	1	18	5	14	2	---	---	4	---	17	
2018	1	15	---	3	---	---	---	19	11	6	---	2	---	2	---	17	

הדבר לא התבטא בהצבעה ברורה בעד ישראל, אך הנטייה להימנע ואף להיעדר מהצבעות אנטי־ישראליות באופן עקבי מדגימה את המגמה החיובית בהצבעות של דרום־סודאן ושל רואנדה, כפי שמשתקף בטבלה. נוסף על כך, בעת כהונת רואנדה כחברה במועצת הביטחון בשנים 2013–2014 בלטה הצעת החלטה שהעלתה ירדן בדצמבר 2014, שקראה בין היתר להקמת מדינה פלסטינית. היא לא התקבלה משום שלא זכתה בתשעה קולות תומכים, ורואנדה הייתה בין הנמנעות.<sup>29</sup>

הקו הפרו־ישראלי בהצבעות של דרום־סודאן ושל רואנדה התבטא גם בהצעת החלטה A/ES/10/L-22 מתאריך 21 בדצמבר 2017, שהובאה בפני העצרת הכללית על ידי תימן וטורקיה נגד ההכרה האמריקאית בירושלים כבירת ישראל, ואשר זכתה לתמיכתן של 128 מדינות. מצד שני, תשע מדינות הצביעו נגד, 35 נמנעו, ביניהן דרום־סודאן ורואנדה, ובין 21 הנעדרות הייתה גם קניה.<sup>30</sup> בהקשר רחב יותר נציין שבין המדינות שהצביעו לצד ארצות הברית בעד ישראל ובאופן עקבי בכל 76 ההצבעות היו אוסטרליה, קנדה, איי מרשל, מיקרונזיה, נאורו ופלאו, אם כי נראה שהצבעת מדינות האיים הקטנות נובעת דווקא מתלותן בארצות הברית ופחות מהקשרים שלהן עם ירושלים. לזאת יש גם לצרף את הצבעותיהן החיוביות של בריטניה וגרמניה, אם כי באופן מצומצם יותר. הדבר מצביע על תשתית יחסים שיש לשמר לפחות באותה מידה כמו את הניסיון לחזק את הקשרים באפריקה, אם לא יותר.

מצד שני, אתיופיה הצביעה נגד 66 פעמים, וגם כחברה במועצת הביטחון בשנים 2017–2018. בשתי הצעות החלטה בולטות שבהן הטילה ארצות הברית וטו כדי לסכלן היא הצביעה פעם אחת בעד ופעם אחת נמנעה, בין היתר, בשל רצונה להתקרב למדינות ערב ולשמור על דימוי ניטרלי.<sup>31</sup> גם קניה הצביעה נגד 73 מתוך 76 החלטות.

זאת ועוד, בשתי הצעות החלטה מרכזיות בעצרת הכללית ב־2018 – הראשונה מחודש יוני עסקה בפריסת כוח הגנה בינלאומי ברצועת עזה על רקע עימותי הגדר, ואומצה ברוב של 120 מדינות אל מול שמונה מתנגדות. בין 45 המדינות שנמנעו הייתה דרום־סודאן, ורואנדה הייתה בין 20 המדינות שנעדרו. הצעת ההחלטה השנייה מדצמבר עסקה בהצעה האמריקאית לגינוי חמאס, שבין תומכיה היו רואנדה, דרום־סודאן ואריתריאה, ובין הנמנעות היו אתיופיה, קניה ואוגנדה. הצעת ההחלטה אומנם לא עברה, אך זכתה לתמיכתן של 87 מדינות (ו־33 נמנעות).<sup>32</sup>

## השלכות על מדיניות

המאמר מצביע על קשר חיובי אך מוגבל בין קשרי חוץ לבין תועלות מדיניות המתבטאות בדפוסי הצבעה באו"ם וממליץ על הרחבת הסיוע האזרחי־הומניטרי, על רקע התועלות הצפויות מכך לישראל:

**תועלות מדיניות –** ראשית, המאמר טוען שעל רקע צמצום תקציב סיוע החוץ בימינו, ודאי ביחס לתקציב בשנות החמישים והשישים וביחס לדרישת ה־OECD, יש להגדיל את תקציב סיוע החוץ העומד על שיעור של 0.1% בלבד מהתמ"ג.<sup>33</sup> שנית, יש להמשיך לקדם את השימוש ביכולותיה הטכנולוגיות של ישראל לשם פיתוח באפריקה. למשל, נושא שינויי האקלים תופס מקום מרכזי בסדר היום של האו"ם, האיחוד האירופי והאיחוד האפריקאי. על רקע יעדי האו"ם לפיתוח

הומניטרי, דרישותיו של ארגון OECD מחברותיו להקצאת נתח מתקציביהן לשם סיוע הומניטרי והחשיבות של "תיקון עולם" במדיניות החוץ של ישראל עוד מתחילת שנות החמישים – רצוי שגם ישראל תצטרף לשיח הבינלאומי הזה ותתרום להתפתחותו הן מניסיונה כמדינה שהשלכות ישירות ואזוריות של שינויי האקלים נוגעות לה, והן באשר ליכולותיה הטכנולוגיות. זאת בניסיון לתת מענה לשינויי האקלים באמצעות חקלאות, מערכות השקיה בטפטוף, חיסכון במים, טיהור מים ושימוש חוזר בהם, פיתוח אנרגיה סולרית וניהול חסכוני ויעיל של משאבים. אלו דוגמאות למה שישראל יכולה לתרום על רקע התמודדותה בתנאי אקלים קשים, שנות בצורת ומדבור. בהקשר של אפריקה, היבשת כולה מושפעת באופן ישיר ושלילי משינויי האקלים, שבנוסף על גידול האוכלוסייה עלולים להוביל לאתגרים שישפיעו מעבר לאפריקה גם על הזירה הבינלאומית בסוגיות של הגירה, משבר כלכלי, התפשטות טרור, חוסר יציבות וסבל אנושי.<sup>34</sup> תרומתה של ישראל ופתרונותיה הטכנולוגיים לבעיות הומניטריות גלובליות הקשורות לתופעות כגון מדבור, בצורת, רעב, פיתוח חקלאות ופיתוח אזרחי הומניטרי עשויים להאיץ את ביסוס מעמדה בקרב מדינות אפריקה, בייחוד באתיופיה המתמודדת בשנים האחרונות עם תופעות של שינויי אקלים, והיא עשויה גם לתרום להעלאת קרנה של ישראל במוסדות בינלאומיים ובמדינות המערב. במילים אחרות, במקומות שבהם ישראל עושה שימוש בעוצמה רכה באמצעות מיצובה כמקור ידע ומומחיות לשם פיתוח הומניטרי היא עשויה לזכות, מעבר לארצות אפריקה, גם בתמיכה של גופי האו"ם השונים. דוגמה לכך היא קבלת היוזמה הישראלית בעצרת הכללית בנושא יזמות ופיתוח בעולם השלישי, שזכתה לתמיכת 129 מדינות.<sup>35</sup> ביטוי לכך אפשר למצוא בדבריו של חיים קורן על כך שדרום־סודאן היא אחת מהתומכות העקביות של ישראל בפורומים בינלאומיים, לרבות בזירת האו"ם. לדבריו, ההוקרה שישראל זוכה לה על רקע מעורבותה בפיתוח אפריקה מקנה לה מוניטין של מדינה הרוצה לסייע, ולטענתו אף "כזו שגם יודעת לעשות זאת".<sup>36</sup>

**תועלות כלכליות־ביטחוניות – אחד ההסברים לכך שהישגי מדיניות החוץ של ישראל באפריקה מוגבלים מגולם בניסיון של מדינות אפריקה להפגין ניטרליות ו"ליהנות מכל העולמות",** כלומר, מצד אחד חברותן בארגון האיחוד האפריקאי מחייבת אותן לגלות סולידריות ולא לסטות מהקו האנטי־ישראלי שמובילות המדינות האפריקאיות המוסלמיות בארגון. מצד שני, הקשר עם ישראל חשוב להן בהיבט העסקי־כלכלי, האזרחי־הומניטרי והביטחוני. מכאן שהיכולת לתרגם את הסיוע האזרחי־הומניטרי של ישראל ואף את קשריה הביטחוניים והמסחריים־כלכליים לתמיכה מדינית היא מוגבלת. חרף זאת, לצד הסיוע האזרחי־הומניטרי המאמר ממליץ כמאמץ כולל אף להרחיב את היצוא הכלכלי, לא רק על רקע התועלות הכלכליות של ישראל מכך (לפי נתוני מכון היצוא הישראלי, בשנת 2018 עמד היקף

היצוא למדינות שמדרום לסהרה על 725 מיליון דולר<sup>37</sup>), אלא גם על רקע התועלות המדיניות והביטחוניות העשויות לנבוע מכך. בהיבט הביטחוני, חיזוק יחסי ישראל עם מזרח אפריקה על רקע הושטת סיוע אזרחי-הומניטרי ויצוא כלכלי-ביטחוני עשוי לתרום בסופו של דבר גם לביטחון ישראל, בין היתר על ידי צמצום יכולת ההשפעה של איראן באזור וסיכול יוזמות הסיוע שלה לארגוני הטרור ברצועת עזה באמצעות הברחת אמצעי לחימה מהים האדום לסודאן, לחצי האי סיני ולרצועת עזה, נוסף על שיתופי פעולה מודיעיניים.

קרבנותן של אתיופיה וקניה לסומליה אף עשויה להוות חייץ בין השפעות אפשריות של קבוצות אסלאמיות רדיקליות סומליות על ארגוני הטרור ברצועה. זהו אינטרס ישראלי, אתיופי וקנייתי משותף משום שגם מדינות אלו חוששות מהשפעה אפשרית של האסלאם הרדיקלי בשטחן.

## הערות

- 1 רואנדה ממוקמת אומנם במרכז אפריקה, אך היא נכללה בניתוח על רקע החשיבות שמקנה לה מש"ב הרואה בה חלק ממדינות הזוכות לעדיפות, בין היתר משום קווי הדמיון הרבים בינה לבין ישראל, ומשום היותה המדינה עם הצמיחה הגדולה ביותר ביבשת, [https://mfa.gov.il/MFA/mashav/Where\\_We\\_Work/Pages/Africa.aspx](https://mfa.gov.il/MFA/mashav/Where_We_Work/Pages/Africa.aspx)
- 2 יוסי אלפר, **מדינה בודדה**, מטר, תל-אביב, 2015; יואל גוז'נסקי וגליה לינדנשטראוס, "תחיית קונספט הפריפריה במדיניות-החוץ הישראלית?", **עידן אסטרטגי**, כרך 15, יולי 2012, עמ' 25-36; שבתאי שביט, **ראש המוסד**, הוצאת ידיעות אחרונות, 2018, עמ' 95; Michael Bar Zohar, "David Ben-Gurion and the Policy of the Periphery 1958: Analysis", in: Itamar Rabinovich and Jehuda Reinharz (eds.), *Israel in the Middle East: Documents and Readings on Society, Politics and Foreign Relations, pre-1948 to the present*, Massachusetts, Waltham, Mass. 2008, p. 191-197.
- 3 מש"ב (MASHAV) – המרכז לשיתוף פעולה בינלאומי במשרד החוץ שנוסד ב-1958 הונע משיקולי אינטרס ומשיקולי מחויבות מוסרית. היטיבה לנסח זאת גולדה מאיר שרת החוץ: "האם נכנסנו לאפריקה מפני שרצינו בקולות באו"ם? כן, מובן שזה היה אחד המניעים שלנו [...] אבל זה רחוק מלהיות המניע החשוב ביותר [...] הסיבה העיקרית ל'הרפתקה' האפריקאית שלנו הייתה שהיה לנו משהו שאותו רצינו למסור לאומות שהיו צעירות יותר ומנוסות פחות אפילו מאיתנו". גולדה מאיר, **חיי**, הוצאת מעריב, תל-אביב, עמ' 231.
- 4 על חשיבות אזור קרן אפריקה ועל היות המדינות הנחקרות במאמר זה בראש סדר העדיפויות של מש"ב במזרח אפריקה, [https://mfa.gov.il/MFA/mashav/Where\\_We\\_Work/Pages/Africa.aspx](https://mfa.gov.il/MFA/mashav/Where_We_Work/Pages/Africa.aspx)
- 5 גוז'נסקי ולינדנשטראוס, שם.
- 6 נעה לנדאו, "ישראל תמכה בהצעת רואנדה באו"ם לשינוי הגדרת רצח העם במדינה", **הארץ**, 4 בדצמבר 2018, <https://www.haaretz.co.il/news/politics/1.5769423>
- 7 Herb Keinon, "Kagame to 'POST': Israel helping Rwanda defeat jihadist threats", *The Jerusalem Post*, July, 11, 2017, <https://www.jpost.com/Israel-News/>

- Politics-And-Diplomacy/Kagame-to-Post-Israel-helping-Rwanda-defeat-jihadist-threats-499325;  
 אילן ליאור, "רואנדה מכחישה כי חתמה על הסכם עם ישראל לגירוש מבקשי  
 מקלט לשטחה", **הארץ**, 23 בינואר, 2018, <https://www.haaretz.co.il/news/politics/1.5752101>
- 8 חיים קורן, "מצרים וישראל: ציר אסטרטגי במארג האזורי?", *Ynet*, 27 בנובמבר, 2018, [https://www.mitvim.org.il/images/Hebrew\\_-\\_Haim\\_Koren\\_-\\_Israel-Egypt\\_cooperation\\_-\\_November\\_2018.pdf](https://www.mitvim.org.il/images/Hebrew_-_Haim_Koren_-_Israel-Egypt_cooperation_-_November_2018.pdf)
- וגם, משה טרדימו, "קונטרס לאירן. השיבה הישראלית לאפריקה", *Ynet*, 11 בספטמבר, 2016, <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4853125,00.html>; אמיר סבהט, "האם ישראל מחמיצה את כלכלת אפריקה", **כלכליסט**, 20 ביולי 2018, <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3742663,00.html>
- 9 בשנים 2001–2018 בלמה ארצות הברית ב־12 מקרים הצעות החלטה נגד ישראל במועצת הביטחון, "פוליטיקה", *research.un.org/en/docs/sc/quick/veto*; ירון סלמן, "משימות שלום במאה ה־21". **פוליטיקה**, (27), 2018, עמ' 51–66; ירון סלמן, "ניתוח מעקפים: איך מתגברים על השיתוק במועצת הביטחון". **הזירה**, גיליון 3, 2019. ביטוי לכך הוא הודעת הפרישה הישראלית מארגון אונסק"ו בדצמבר 2017.
- 10 אריאל כהנא, "השגרירים לנתניהו: כך לא ניתן לשנות את הרוב באו"ם", *nrg*, 8 בפברואר 2017, <https://www.makorishon.co.il/nrg/online/1/ART2/862/702.html>
- 11 הודעה לתקשורת של משרד ראש הממשלה, 8 בפברואר 2017, [http://www.israel.org/MFAHEB/PressRoom/Pages/PM-Netanyahu-Meets-with-Israeli-ambassadors-in-Africa\\_080217.aspx](http://www.israel.org/MFAHEB/PressRoom/Pages/PM-Netanyahu-Meets-with-Israeli-ambassadors-in-Africa_080217.aspx)
- 12 אריאל כהנא, "בכיר במשרד החוץ: אין בארץ סיקור אותנטי ואמיתי למצבה של ישראל בעולם", **מקור ראשון**, 7 במאי 2018, <https://www.makorishon.co.il/news/44277/>
- 13 שמעון כהן, "אירופה עוינת? ישראל חוזרת לאפריקה", *ערוץ 7*, 4 ביולי 2016, <https://www.inn.co.il/News/News.aspx/325294>
- 14 אמיר לוי, "רואנדה היא המדינה המצליחה באפריקה, מרגישים את האהבה לישראל", **מידה**, 6 באפריל 2019, <https://bit.ly/2G2SVuF>
- 15 המאמר אינו דן ביצוא הביטחוני־כלכלי של ישראל.
- 16 שמואל צבאג, **עצמה ביחסים הבין־לאומיים**, האוניברסיטה הפתוחה, תל־אביב, עמ' 5.
- 17 Joseph Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York, Public Affairs, 2004.
- 18 Joseph Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York, Basic Books, 1990; *Soft Power: The Means to Success in World Politics*.
- 19 Carol Lancaster, "Redesigning Foreign Aid", *Foreign Affairs*, 79(5), 2000, pp. 74-88.
- 20 Joseph Nye, "Rice Must Deploy More Soft Power", Belfer Center, January 25, 2005, <https://www.belfercenter.org/publication/rice-must-deploy-more-soft-power>; Drew Thompson, "China's Soft Power in Africa: From the 'Beijing Consensus' to Health Diplomacy", Jamestown Foundation China Brief, 5(21), October 13, 2005.
- 21 Efraim Inbar, "Israel Is Not Isolated", BESA Mideast Security and Policy Studies, No. 99.

- 22 Mark Jones, "Which countries come top for 'soft power'?" World Economic Forum, July, 17 2015. ישראל לא נכללה בדירוג "30 מדינות בעלות עוצמה רכה" בשנים 2016–2018.
- 23 חיים קורן, "איך מכוננים יחסים דיפלומטיים עם מדינה שרק נולדה", **הזירה**, גיליון 3, 2019.
- 24 אתר משרד החוץ, ישראל באפריקה: קניה, 5 ביולי 2016, [https://mfa.gov.il/MFAHEB/AboutUs/DiplomaticUpdates/Pages/Israel\\_in\\_Africa-Kenya.aspx](https://mfa.gov.il/MFAHEB/AboutUs/DiplomaticUpdates/Pages/Israel_in_Africa-Kenya.aspx)
- 25 אתר משרד החוץ, ישראל באפריקה: רואנדה, 4 ביולי 2016, [https://mfa.gov.il/MFAHEB/AboutUs/DiplomaticUpdates/Pages/Israel-in-Africa-Rwanda\\_040716.aspx](https://mfa.gov.il/MFAHEB/AboutUs/DiplomaticUpdates/Pages/Israel-in-Africa-Rwanda_040716.aspx)
- 26 אתר משרד החוץ, משי"ב וקבוצת הפיתוח של האו"ם (UNDP) לאתיופיה חותמות על הסכם שיתוף פעולה, 30 באוקטובר 2014, [https://mfa.gov.il/MFAHEB/AboutUs/DiplomaticUpdates/Pages/MASHAV\\_and\\_UNDP\\_Ethiopia\\_Sign\\_Cooperation\\_Agreement\\_301014.aspx](https://mfa.gov.il/MFAHEB/AboutUs/DiplomaticUpdates/Pages/MASHAV_and_UNDP_Ethiopia_Sign_Cooperation_Agreement_301014.aspx)
- 27 תמר דרסלר, "הסיוע משנה את תדמית ישראל בעולם", *ynet*, 8 בנובמבר 2010, <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3981367,00.html>
- 28 General Assembly, Voting Records, <https://www.un.org/en/ga/documents/voting.asp>; U.S. Department of state, Voting Practices in the United Nations, <https://www.state.gov/voting-practices-in-the-united-nations-2017/>; UN Watch, [https://unwatch.org/en/UNSC doc, s/2014/916, December30, 2014; UNSC Official Records, 2016. Resolutions and Decisions of the Security Council 2014-2015, United Nations Publications.](https://unwatch.org/en/UNSC_doc_s/2014/916,December30,2014;UNSCOfficialRecords,2016.ResolutionsandDecisionsoftheSecurityCouncil2014-2015,UnitedNationsPublications)
- 29
- 30 טל שלו ועמרי נחמיאס, "בתמיכת 128 מדינות: האו"ם אישר את ההצעה נגד ההכרה בירושלים", וואלה NEWS, 22 בדצמבר 2017, <https://news.walla.co.il/item/3121287>
- 31 הצעת החלטה S/2017/1060 בנושא העברת שגרירות ארצות הברית לירושלים; הצעת החלטה S/2018/516 בנושא משלוח כוח הגנה בינלאומי לרצועה.
- 32 איתמר אייכנר, "על חודו של קול: אלו המדינות שמנעו את גינוי חמאס", *ynet*, 9 בדצמבר 2018, <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5422256,00.html>
- 33 בשנת 2017 הסתכם תקציב סיוע החוץ ב-319 מיליון דולר, לאה לגדמן, "נוטר מאחור: מי יסייע לסיוע החוץ הישראלי?" **הזירה**, גיליון 1, 2018. על תקציב משי"ב בשנות החמישים והשישים, Moshe Decter, *To Serve, To Teach, To Leave – The Story of Israel's Development Assistance Program in Black Africa*, New York American Jewish Congress, 1977; Joel Peters, *Israel and Africa: The Problematic Friendship*, London, British Academic Press, 1992.
- על שיעור של 0.7% מההל"ג (הוצאה לאומית גולמית) לטובת סיוע חוץ. <http://www.oecd.org/dac/stats/the07odagnitarget-ahistory.htm>. על מיקום ישראל ביחס לתורמות אחרות ב-OECD.
- 34 גדעון בכר, "הדיפלומטיה של שינוי האקלים", **זווית**, 13 בנובמבר 2017, <http://www.zavit.org.il/old/%D7%94%D7%93%D7%99%D7%A4%D7%9C%D7%95%D7%9E%D7%98%D7%99%D7%94-%D7%A9%D7%9C-%D7%A9%D7%99%D7%A0%D7%95%D7%99-%D7%94%D7%90%D7%A7%D7%9C%D7%99%D7%9D/>

- 35 החלטת האו"ם A/RES/67/202 ;<https://undocs.org/en/A/RES/67/202>  
Israel Ministry of Foreign Affairs, "Amb Prosor on UN resolution  
Entrepreneurship for Development", 21 December 2012, [https://mfa.gov.il/MFA/InternatlOrgs/Speeches/Pages/UNGA\\_adopts\\_Israeli\\_resolution\\_Entrepreneurship\\_Development\\_8-Dec-2012.aspx](https://mfa.gov.il/MFA/InternatlOrgs/Speeches/Pages/UNGA_adopts_Israeli_resolution_Entrepreneurship_Development_8-Dec-2012.aspx)
- 36 חיים קורן, איך מכווננים יחסים דיפלומטיים, שם.
- 37 מכון היצוא, מגמות ביצוא ישראל וסב־סהרה אפריקה, <https://www.export.gov.il/economicreviews/article/megamotsubsaharaisrael19>