**מבחן בית בקורס מושגי יסוד בביטחון לאומי**

**עמית סער 032924144**

**שאלה מספר 1**

הטענה לפיה מדינת הלאום נחלשת נוכחת בספרות המקצועית, ובפוליטיקה העולמית, כבר למעלה משלושה עשורים. תומכי טענה זאת, העריכו שהמפגש העוצמתי בין תהליך הגלובליזציה לבין מדינת הלאום יוביל לדיפוזיה של עוצמה מהמדינה לארגונים על מדינתיים ובינ"ל ולהיחלשותה, ואפשר אף קריסתה, של מדינת הלאום[[1]](#footnote-1).

כדי להבין את יסודות הטענה, יש לסקור בקצרה את ההשפעות המרכזיות של תהליך הגלובליזציה, שבבסיסו "השפעה המתמשכת של הבִּנְאוּם (internationalization) במסגרת העולמית (Rubenstein and Adler, 2000: 526), על מדינת הלאום:

1. במישור הכלכלי, הגלובליזציה פתחה את השווקים המקומיים לשווקים בינ"ל ולמעשה, בהקשר זה, פתחה את גבולות המדינה וצמצמה את יכולת ההשפעה של מדינת הלאום על הכלכלה הלאומית.
2. פתיחת השווקים, בתורה, האיצה גם תהליכי הגירה וניידות והובילה לערעור הזהות התרבותית-אזרחית ההומוגנית של מדינות הלאום. המשמעות היא שבמדינות לאום רבות קיימות קבוצות שלא מגדירות את זהותן לפי מדינת הלאום אלא לפי קבוצת שייכות אחרת (דת, קבוצה אתנית).
3. התחזקות תהליכי הגלובליזציה העצימו מאד גם את כוחם של מוסדות בינ"ל, מוסדות כמו ארגון הסחר העולמי, נאט"ו או האיחוד האירופי צברו עוצמה במידה רבה על חשבון המדינה הבודדת. גם בהיבט המשפטי, הגלובליזציה הובילה להתחזקות העקרונות האוניברסליים ומוסדות נוסח בין הדין הבינ"ל, היוו גורם נוסף שפותח את גבולות המדינה וסמכותה ומעביר אותן למוסד על מדינתי. דוגמאות נוספות ניתן למצוא בסוגיות כגון איכות הסביבה, התחממות גלובאלית, הגירה כולן חורגות מהגבולות הפיזיים של מדינת הלאום ויותר מכך חורגים מיכולת ההתמודדות של המדינה לבדה.

עם זאת, למרות נבואות הזעם, מדינת הלאום הפגינה אמנם אותגרה, אך הפגינה עמידות וסתגלנות ולקראת סיום המילניום הקודם, נראה היה שה"שמועות על מותה" של מדינת הלאום היו מוקדמות.

הגם שכך, בשנים האחרונות אנו עדים לגל נוסף ועוצמתי של עיסוק בהיחלשותה של מדינת הלאום. ברקע, מהפיכת המידע שהאיצה, הרחיבה והעצימה מאד את השפעות הגלובליזציה. תופעת הרשת, מטבעה, אינה מקבלת את הגדרות מדינת הלאום, היא נטולת גבולות פיזיים, נטולת היררכיה ברורה ויכולת השליטה בה מוגבלת.

השילוב בין תופעות הגלובליזציה לבין מהפיכת המידע, "מתחו" את האתגר של מדינת הלאום למעלה ולמטה: מצד אחד, הרשת מאפשרת היווצרות של ארגונים, תאגידים וחברות בינ"ל שהתלות שלהם בגבולות פיזיים היא שולית. חברות כמו גוגל, אמזון או עליבאבא, הן כוח כלכלי ותרבותי עוצמתי שפועל מעל לראשן של מדינות הלאום. ההשפעות של חברות אלו אינן עוצרות במימד הכלכלי, אי אפשר להבין את אירועי "מהפיכת ה-25 בינואר" במצרים[[2]](#footnote-2) מבלי להבין את התפקיד שהיו לרשתות חברתיות דוגמת טוויטר ופייסבוק, על ארגון המחאות.

בנקודה זאת, חשוב למקד את הניתוח בסוגיית הביטחון הלאומי ובשאלה, כיצד השפיע השינוי במאפייני האתגרים על מדינת הלאום על תפיסות הביטחון הלאומי.

תפיסת הביטחון הלאומי הקלאסית, משקפת תפיסת עולם ריאליסטית שבה מדינת הלאום היא השחקן המרכזי. על פי תפיסה זאת, שנקראת גם התפיסה ה"צרה", ביטחון הלאומי מתייחס בעיקר לאיומים חיצוניים, צבאיים, ומדיניים, על המדינה, וכן לאיומים מהותיים מבית הכוללים הפעלת כוח נגד המדינה. הדגש בגישה זאת הוא על איומים כוחניים, כאשר המענה המדינתי טמון בעיקר בהקרנת עוצמה (צבאית, מדינית, וכלכלית)[[3]](#footnote-3). על פי גישה זאת, מדינת הלאום היא השחקן שמחזיק בידיו את רוב הכלים, כאשר כלי העוצמה הקשה, ובראשם הכוח הצבאי, הם מרכיב יסוד למימוש או הגנה על ידי הביטחון הלאומי.

תפיסה קלאסית זאת הצליחה במשך עשורים רבים, עד נפילת ברית המועצות, לתאר היטב את "מגרש המשחקים" הבינ"ל, עם זאת, החל משנות התשעים של המאה העשרים, נראה היה, כי מתפתח חוסר ההתאמה ביכולת של הגישה הצרה, שהתפתחה מול האיום הסימטרי-מדינתי, לספק מענה לאתגרים מרכזיים שהתפתחו בעשורים האחרונים שקשורים בשחקנים לא מדינתיים (מארגוני טרור ועד פשיעת סייבר), או באיומים לא כוחניים (ביטחון אנרגטי כדוגמה).

לאור זאת החלה להתפתח גישה מתחרה להגדרת הביטחון הלאומי. גישה זאת, שמכונה הגישה המרחיבה, אינה מסתפקת באיומים חיצוניים או באיומים הקשורים בהפעלת כוח, אלא מתייחסת לכל איום שמסכן או מחליש את האינטרסים והערכים של המדינה. על פי גישה זאת, המונח "ביטחון לאומי" יכול וצריך לכלול תחת כנפיו גם סוגיות "רכות" של פערים חברתיים, התחממות גלובאלית, חינוך, שחיתות, ועוד[[4]](#footnote-4). גישה זאת, התפתחה בהקשר של העולם המשתנה שבו מדינת הלאום היא עודנה שחקן מרכזי, אך הוא מאותגר, מלמעלה ומלמטה, ואין ביכולתו להתמודד לבדו עם האיומים של העולם החדש.

בהמשך, התפתחה גישה שלישית, כמעין גישת אמצע בין התיאוריות, שכתה לכינוי גישת הביניים וניסתה להתמודד עם נקודות התורפה של הגישות המסורתיות. כך, היא אינה מסתפקת בגישה המצמצמת וכוללת מלבד איומים כוחניים וחיצוניים גם איומים מדיניים, כלכליים, ולעיתים חברתיים (במידה והאיום על הלכידות החברתית פוגע ביכולת ההתמודדות עם איומים קיומים). אך, מנגד, גישת האמצע לא מאמצת את ההגדרה הגמישה וחובקת כל של הגישה המרחיבה ומגבילה את העיסוק לשאלת המוכנות להתמודדות עם איומים חיצוניים או איומים מבית שיכולים לסכן את קיומה של המדינה[[5]](#footnote-5).

מכל מקום, מהאבולוציה בתיאוריות לגבי הביטחון לאומי ניתן לראות בבירור, שככל שעלו האתגרים על מדינת הלאום, כך תפיסת הביטחון הלאומי הפכה רחבה יותר, שכן היה עליה להתמודד עם סט חדש של אתגרים שחלק ניכר מהם נובע מפתיחת הגבולות (הפיזיים, הכלכליים והוירטואלים) של מדינת הלאום. במקביל, ניתן לראות שמקומו של המימד הצבאי בתפיסות הביטחון הלאומי עדיין דומיננטי אך הולך ומצטמצם. זאת, מכיוון שרבות מהמדינות שעימן מתמודדת המדינה, אינן ניתנות לפתרון צבאי (אין מענה צבאי להתחממות גלובאלית, לפשיעה בסייבר או לביטחון אנרגטי).

משבר ההגירה באירופה, שנחשב היום כבעיה המרכזית עימה מתמודדת היבשת, מהווה דוגמא טובה להמחשת התופעות והמתחים בהם עסקנו עד כה:

1. היחלשות מדינת הלאום – כפי שראינו, אחת מהטענות המרכזיות של המצדדים בתיאוריית היחלשות מדינת הלאום, היא שהמדינה איבדה מעוצמתה לטובת גורמים על מדינתיים. בחינה של משבר הפליטים דרך עדשה זאת, יכול להוביל למסקנה כי רכיב יסוד של הביטחון הלאומי של כל מדינת לאום, ההגנה על הגבולות, נפגע משמעותית כתוצאה ממדיניות הגבולות הפתוחים של האיחוד האירופי שהחלישה את המדינה הבודדת[[6]](#footnote-6). יתרה מכך, היקפי המשבר ורב המימדיות שלו הופכים אותו ל"גדול מדי" להתמודדות עבור מדינה אחת.
2. השתנות אופי האיומים ובעקבותיהם תפיסות הביטחון הלאומי – משבר ההגירה חורג מאתגרי הביטחון הלאומי שעומדים בבסיס הגישה "הצרה". אין מדובר באיום צבאי, השחקנים המרכזיים הם לא מדינות ומימד האיום הוא לא רק ביטחוני או כלכלי. מדובר במשבר מרובה שחקנים (מדינות, ארגונים בינלאומיים, קבוצות, בודדים); רב מימדי (כלכלי, ביטחוני, חברתי, משפטי) שמאיים לא רק על מימדים קשים ומדידים (ביטחון, כלכלה) אלא גם על הזהות ("אירופה הנוצרית והלבנה"), התרבות, המבנה הפוליטי והלכידות החברתית של מדינות היבשת.
3. ירידת מרכזיות המימד הצבאי – בעוד שבמשבר ההגירה ישנם היבטים צבאיים ברורים, הגנה על הגבולות הימיים והיבשתיים, הרי שהמשבר החמור ביותר באירופה מאז מלחמת העולם השנייה הוא ודאי לא בעיה צבאית. עוצמתה של מערכת הביטחון הגרמנית אולי תסייע לממשלה להתמודד עם איומי הטרור שנובעים מגלי ההגירה, אך בוודאי לא תקל על ההיבטים הכלכליים, על אתגרי ההיטמעות מחברה, על האיום על הזהות הגרמנית או על המתחים בין הערכים הליברליים לבין שיקולי הביטחון הלאומי.

לסיכום, יש לחזור לשאלה הבסיסית – האם מדינת הלאום נחלשת? התשובה אינה חד משמעית כפי שמצדדי גישה זו גורסים. שתי המהפיכות הגדולות של העשורים האחרונים, הגלובליזציה ומהפיכת המידע, יצרו, בשילוב עם רכיבים נוספים, מציאות בעייתית למדינת הלאום – יש יותר שחקנים במגרש הבינ"ל, קיימת דיפוזיה של עוצמה מהמדינה לארגונים על מדינתיים ולגורמים תת מדינתיים; האתגרים הפכו להיות מגוונים יותר ומשלבים איומים ביטחוניים "קשים" וישירים עם איומים "רכים" ועקיפים.

עם זאת, למרות הירידה בעוצמתה מדינת הלאום מגלה שרידות והסתגלות. גם במקומות שבהם היה נדמה כי הפסידה במערכה (המלחמה בסוריה כדוגמה מובהקת) היא הוכיחה את עוצמתה כמסגרת מעצבת. יתרה מכך, ה"התקפה" על מדינת הלאום יוצרת גם תגובת נגד בקרב רבות מהמדינות – החלטת בריטניה לצאת מהאיחוד האירופי; החלטת הונגריה לסגור את הגבול בניגוד לאמנת שנגן; מגמת העלייה של מפלגות לאומיות (ולעיתים לאומניות) באירופה, הן כולן עדות לכך שרעיון מדינת הלאום הוא עודנו רכיב עוצמתי ומעצב ביחסים הבינ"ל.

**שאלה מספר 4**

היחסים שבין דמוקרטיה לבין ביטחון לאומי הם יחסים מורכבים באופן אינהרנטי, אך המונחים אינם מנוגדים זה לזה. אמירה זאת, מקפלת בתוכה שתי טענות מרכזיות: האחת, היא שהביטחון הלאומי אינו עומד בפני עצמו, הוא נועד, בבסיסו, להגן על שרידותה וזהותה של מדינה. לאור זאת, במדינה דמוקרטית אחד מתפקידיו של הביטחון הלאומי הוא להבטיח את קיומה של הדמוקרטיה ולכן לא יכולה להתקיים סתירה מוחלטת ביניהם שכן פגיעה בדמוקרטיה תהווה פגיעה בביטחון הלאומי. הטענה השנייה היא, כי חלק מערכי היסוד הדמוקרטיים מתנגשים עם פעולות הנגזרות מהצורך להגן על הביטחון הלאומי באופן שמעמיד מדינות דמוקרטיות לעיתים בפני בחירה בין צמצום הדמוקרטיה לבין צמצום הביטחון (נויברג ובן עמי, 7).

ממה נובע המתח בין דמוקרטיה לבין סוגיות ביטחון לאומי? לדמוקרטיה יש מספר יתרונות משמעותיים בניהול משבר ביטחוני, בהם זרימת מידע חופשית והיכולת לגייס תמיכה ליעדי הביטחון הלאומי, כאשר אלה עומדים לדיון ציבורי (בן דור, 2003). עם זאת, אין חולק על כך, שכמה מעקרונותיה הבסיסיים של הדמוקרטיה עומדים בסתירה מובנית לצרכי הביטחון הלאומי ובמיוחד בשעת משבר.

כך, בעוד שהתמודדות עם סוגיות ביטחון לאומי, במיוחד בעיתות חירום, דורשות סודיות, יכולת פעולה מהירה ונקיטת צעדים כוחניים, הרי שעקרונות היסוד של דמוקרטיה מחייבים, בין השאר, עיתונות חופשית ונוכחות תקשורתית גבוהה, חופש ביטוי, שמירה על זכויות אדם ואזרח וביקורת משפטית וציבורית. אילוצים אלו, שמשטרים שאינם דמוקרטיים משוחררים מהם, הם אלו שיוצרים את המתח ולעיתים את ההתנגשות בין הדמוקרטיה לביטחון הלאומי (בן דור 2003). נשיא בית המשפט העליון, אהרון ברק, היטיב לתאר את המתח הזה בכותבו כי 'לא פעם נלחמת הדמוקרטיה כאשר אחת מידיה קשורות לאחור. חרף זאת, ידה של הדמוקרטיה על העליונה, שכן שמירה על שלטון החוק והכרה בחירויות הפרט מהוות מרכיב חשוב בתפישת ביטחונה' (ברק, בתוך: בג"ץ 5100/94, הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל נ' ממשלת ישראל: 842)

לאור מתח מובנה זה, אחד האתגרים המרכזיים העומדים בפני מדינות דמוקרטיות, ובעיקר דמוקרטיות מאוימות, הוא היכולת לאזן בין צרכי הביטחון הלאומי לבין השמירה על ערכי היסוד הדמוקרטים. איזון זה אינו נעשה בתנאים של "שוויון מוחלט" בין הדמוקרטיה לביטחון הלאומי. בהינתן מצבי חירום, הביטחון הלאומי זוכה ליתרון יחסי על פני עקרונות דמוקרטיים כגון זכויות אדם או חופש העיתונות (זמיר, 1996, 276-275). המבחן שניצב בפני המדינה הדמוקרטית, אם כן, הוא להבטיח שהפגיעה בעקרונות הדמוקרטיה תהיה מידתית ולא תגיע לכדי פגיעה ביסודות המשטר הדמוקרטי.

מדינת ישראל היא דוגמה מובהקת לדמוקרטיה שניצבת בפני איומים משמעותיים על ביטחונה הלאומי וכנגזרת מהווה דוגמה גם למתחים העמוקים שבין צרכי הביטחון הלאומי לבין עקרונות הדמוקרטיה. כפי שכבר נטען, המתח שבין הדמוקרטיה לביטחון הלאומי מגיע לשיא ולמבחן במצבי חירום. מדינת ישראל נמצאת, באופן מתמשך, במצב חירום ביטחוני. ברמה החוקית, ישראל נמצאת במצב חירום מתוקף תקנות ההגנה משנת 1945. תקנות אלו מאפשרות לפגוע במודע בזכויות יסוד דמוקרטיות בהינתן צורך ביטחוני. תקנות שעת החירום מ-1948 מרחיבות את היכולת לפגוע בעקרונות דמוקרטיים לטובת צרכים ביטחוניים (פקודת סדרי שלטון ומשפט, תש"ח-1948). כך ניתן למצוא במדינת ישראל חקיקה, דוגמת חוק השב"כ, שמכשירה ביודעין סטייה משלטון החוק במידה וזו משרתת יעד ביטחון לאומי משמעותי (נויברג, 10)

מעבר למצב החירום החוקי, מדינת ישראל נמצאת גם במה שכונה על ידי ליאון שלף "מצב חירום מנטלי", כלומר אווירה כללית המושפעת מחרדות ביטחוניות ומשפיעה על קבלת ההחלטות (של גורמי ביטחון, של פוליטיקאים ושל שופטים) ועל המאזן שבין ביטחון לאומי ודמוקרטיה. בהקשר זה, ההחלטה לחרוג מעקרונות דמוקרטיים אינה מודעת או מוסדרת אלא תולדה של הלך רוח שממקם את צרכי הביטחון הלאומי מעל לאלו של הדמוקרטיה (שלף, 1996, עמ' 34-38).

תופעה משמעותית נוספת שנגזרת ממצב החירום הביטחוני המתמשך בישראל הוא עליית הבולטות של גורמי הצבא והביטחון במדינה. התופעה, שזכתה לכינוי "עם במדים" (או במקור "העם החמוש"), מתארת חברה שבה מטשטשים הגבולות בין המגזר הביטחוני לאזרחי וקיימת השפעה משמעותית של גורמי ביטחון, או של הלך הרוח הביטחוני, גם בפעילות אזרחית (הורוביץ וליסק,84-85).

את המתח שבין הדמוקרטיה לבין הביטחון הלאומי אפשר לנתח דרך שתי סוגיות עקרוניות שעלו בחודשים האחרונים על שולחן הדיון הציבורי בישראל. שתיהן, קשורות למתח שבין "התכונות" הנדרשות לניהול סוגיות של ביטחון לאומי, לבין עקרונות יסוד של הדמוקרטיה. הסוגיה הראשונה, עוסקת בשאלה כיצד מתקבלות החלטות בנושא יציאה לפעולה צבאית והסוגיה השנייה קשורה בשימוש שעושה ראש הממשלה בשליחים אישים, שאינם בעלי תפקיד רשמיים, לניהול סוגיות ביטחון לאומי.

על אף שמדובר בשתי סוגיות שונות במהותן, שתיהן עוסקות במתח שבין הפרקטיקה של הביטחון הלאומי לבין היסודות של חברה דמוקרטית ובפער שיש בין ההגדרות הפורמליות לבין האופן שמתנהל בפועל הביטחון הלאומי במדינת ישראל.

אין ספק, כי ההחלטה לצאת למהלך צבאי משמעותי, כזה שיהיה לו בהכרח מחיר דמים (בנפש ובמשאבים) היא אחת מההחלטות המשמעותיות ביותר שיכולה לקבל מדינה. לאור זאת ברור, כי החלטה כזאת אינה יכולה להתקבל ללא ידיעת "העם" באמצעות נציגיו בפרלמנט. לאור זאת, ברוב מדינות הדמוקרטיות קיים הליך סדור לקבלת החלטה על יציאה למהלך צבאי משמעותי. בישראל סוגיה זו מקבלת מענה בסעיף 40 לחוק יסוד: הממשלה שנועד להבטיח כי מדינת ישראל לא תפתח במלחמה ללא החלטה של הממשלה שהיא הנושאת באחריות משותפת כלפי הכנסת. בנוסף, סעיף 40(ג) לחוק יסוד: הממשלה קובע כי על הממשלה לדווח על החלטה שקיבלה מכוח סעיף 40(א) לחוק היסוד לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת וכי על ראש הממשלה למסור את ההודעה בהקדם האפשרי גם במליאת הכנסת.

עם זאת, בפועל נוהל זה אינו מתקיים. ברמה הפורמלית, מאז 1982 ישראל הייתה מעורבת בארבע התנגשויות צבאיות משמעותיות (מלחמת לבנון השנייה ושלושת המבצעים ברצועת עזה: "עופרת יצוקה", "עמוד ענן" וצוק איתן"). בכל האירועים הללו נמנעה הממשלה מלהכריז על יציאה למלחמה ולכן לא הייתה מחויבת לאמור בחוק היסוד. עמדה זאת של הממשלה אף זכתה לגיבוי של בית המשפט העליון כאשר הרכב שופטים בראשות השופטת בייניש דחה עתירה של חבר הכנסת יוסי ביילין שטען כי הממשלה פעלה בניגוד לחוק יסוד הממשלה ויצאה למלחמה ללא קבלת החלטה במליאה והודעה לועדת החוץ והביטחון. בית המשפט קיבל את עמדת המדינה לפיה הממשלה לא הכריזה מלחמה ולכן לא הייתה מחויבת לתהליך (בג"צ 6204/06, יולי 2006).

אולם הסוגיה החוקתית-פורמלית אינה לב העניין, ביסודו של דבר עומד מאפיין עמוק ובסיסי בהרבה של קבלת החלטות בנושא ביטחון לאומי במדינת ישראל והמתח שיש בינה לבין ערכי הדמוקרטיה. במדינת ישראל, הכוח שניתן בידי ראש הממשלה הוא משמעותי וחריג ביחס לדמוקרטיות אחרות (פדהצור, 2012). ראובן פדהצור מציג שלושה שלבים מרכזיים בתהליך קבלת ההחלטות בנושאי ביטחון לאומי:

1. שלב עיצוב קווי המדיניות
2. שלב אישורם הפורמאלי של קווי מדיניות אלה
3. שלב יישום המדיניות וההיזון החוזר

לשיטתו של פדהצור, השלב המכריע בקבלת ההחלטות הוא השלב הראשון, השלב שבו מעוצבים קווי המדיניות ותכליותיה. בחינה של ההחלטות המשמעותיות בנושאי ביטחון לאומי ב-20 השנים האחרונות (מאירועי יציאה למהלך צבאי ועד להתנתקות מרצועת עזה), מגלה, לשיטת פדהצור, כי ככל שהנושא רגיש ומורכב יותר, כך נעשה שלב עיצוב המדיניות על ידי ראש הממשלה באמצעות קבוצה קטנה יתר, ממודרת יותר ובמקרים רבים לא פורמלית ("מטבחי החלטה"). הדומיננטיות של השלב הראשון מובילה לכך שברוב המקרים השלב השני של אישור פורמאלי הופך להיות מעין "חותמת גומי" למדיניות שעוצבה בשלב הראשון. זאת, הן נוכח עוצמתו הפוליטית של ראש הממשלה, אך גם לאור הא-סימטריה הבוטה שיש בידע בין ראש הממשלה ומעצבי המדיניות (שנעזרים בצה"ל וגופי הביטחון) לבין מאשרי המדיניות שברובם חסרי ניסיון או ידע מספק כדי לאתגר או לייצר חלופות לתכנית שהוצגה[[7]](#footnote-7).

פדהצור מונה לא פחות מאחת עשרה סיבות שונות לרצונם של ראשי ממשלה לקבל את ההחלטות בנושאי ביטחון לאומי לקיים את תהליך גיבוש המדיניות מבלי לשתף את מליאת הממשלה או את ועדות השרים הרלוונטיות. במוקד עומד הצורך בחשאיות ומידור; היעילות של גופים אלו מול הסרבול של הגופים הנבחרים; היעדר הידע הביטחוני המספק בגופים הגדולים; והרצון להימנע מאופוזיציה תוך כדי התהליך (פדהצור, 20-21).

כך או כך, ברור שתהליך זה, שככל הנראה מייעל את תהליכי גיבוש המדיניות וקבלת ההחלטות, פוגע בעקרונות יסוד של הדמוקרטיה בישראל ובראשן בריבונות הכנסת ובפיקוח הרשות המחוקקת (והשופטת) על הרשות המבצעת. המשמעות היא שדווקא בסוגיות המכריעות ביותר עבור מדינה, לציבור, באמצעות נציגיו, יש יכולת השפעה מוגבלת.

מתחים אלו עומדים גם בלב הסוגיה השנייה, שזכתה לאחרונה לבולטות תקשורתית גבוהה, והיא השימוש בשליחים אישיים לניהול סוגיות ביטחון לאומי רגישות. לאורך השנים עשו ראשי ממשלה שונים שימוש באנשי אמון, שאינם בעלי תפקידים רשמיים בממסד, כשליחים לסוגיות רגישות. בשנים האחרונים, התפרסמו בתקשורת דיווחים על כך שראש הממשלה נתניהו עושה שימוש תכוף בשליחים אישיים לניהול סוגיות ליבה הנוגעות בביטחון הלאומי. כך, עלה כי עו"ד הדין שומרון, איש אמונו של ראש הממשלה, עסק במשא ומתן רגיש בנושאי רכש ציוד צבאי, בעוד עו"ד מולכו ניהל באופן אישי סוגיות מדיניות וביטחוניות רגישות מול מצרים הפלסטינים והממשל האמריקני (הרב קינון, ג'רוזלם פוסט, ‏מי אתה, יצחק מולכו? דיוקן מיוחד של איש סודו של רה"מ נתניהו, 21 באוגוסט 2016).

אחת עשרה הסיבות שמנה פדהצור לשימוש במנגנונים לא פורמליים תקפים כמובן גם במקרה זה. העיסוק בסוגיות רגישות במיוחד מבחינת הביטחון הלאומי דורשות אמון אישי, סודיות, יעילות בהפעלה וקונצנזוס לגבי התכלית. עם זאת, גם במקרה זה בשם טיוב הפרקטיקה נעשית פגיעה בעקרונות יסוד של הדמוקרטיה – שליחים אלו אינם נבחרי ציבור ואף אינם פקידים רשמיים בממסד. כפועל יוצא, הם פועלים מחוץ למסגרות האיזונים והפיקוח הדמוקרטיים. כך, הם אינם מחויבים בדיווח לכנסת, אינם חשופים לציבור וברוב המקרים אינם נתונים לפיקוח אזרחי כלשהו.

לסיכום, ביטחון לאומי ודמוקרטיה אינם סותרים זה את זה, אך מקיימים ביניהם מתח מובנה. בישראל, דמוקרטיה הנמצאת באורח קבע במצב חירום, חוקי ומנטלי, מתח זה מתקיים ביתר שאת. האתגר של דמוקרטיות, וישראל בתוכן, הוא ניסיון מתמיד לאזן בין צרכי הביטחון הלאומי לבין יסודות הדמוקרטיה. זאת, מתוך הבנה שאף אחד מהגורמים אינו זוכה ליתרון מוחלט על משנהו. במציאות כזאת, השילוב בין ריסון הכוח של הרשות המבצעת, הפיקוח האזרחי של הכנסת, מערכת משפט חזקה ועצמאית ותקשורת חופשית מספקים יסודות למערכת איזונים ובלמים שתבטיח שכל פגיעה במשוואה הרגישה שבין ביטחון לאומי לדמוקרטיה תהיה מידתית, בהקשר, זמנית ולתכלית ראויה.

שאלה מס' 2

ישראל רואה בארגון חזבאללה בלבנון את איום הייחוס המרכזי שלה בעת הנוכחית. בנאומו במסגרת "כנס הרצליה" האחרון, הבהיר ראש המטה הכללי, רב אלוף איזנקוט, כי "חיזבאללה הוא האיום המרכזי במעגל הראשון שעוטף את ישראל". העימות החזיתי בין ישראל לבין חזבאללה, שהחל בימי הנוכחות של צה"ל ברצועת הביטחון בדרום לבנון, הגיע לשיא ב-2006 באירוע שזכה לכינוי "מלחמת לבנון השנייה". מאז מלחמה זאת, מנהלות מדינת ישראל וארגון החזבאללה מערכת קשרים מתוחה, אך שקטה ויציבה רוב הזמן. בבסיס מערכת זאת עומדת הרתעה הדדית, לצד ניסיון, מצד שני הצדדים, להקרין עוצמה ולבנות את עצמם לאפשרות של עימות חזיתי נוסף.

סוגיית העוצמה, היא מונח יסוד בהקשרי ביטחון לאומי, מונח שבעשורים האחרונים עבר התפתחות ומתיחה. מקובל להבדיל בין שלושה סוגים של "עוצמה":

1. "עוצמה קשה" – עוצמה המבוססת בעיקר על היכולת להפעיל כוח (צבאי, מדיני, פוליטי) כדי לגרום ליריב להתנהג באופן שרצוי לך. עוצמה קשה אינה מחייבת שימוש בכוח ויכולה להשתמש ברכיבים נוספים, כגון השפעה, טפלול וסמכות כדי לכפות את רצון מפעיל העוצמה (ברץ ובכרך, The Americun Political Science Review, Volume 56, Issue 4 (Dec., 1962), 947-952).
2. "עוצמה רכה" – תום המלחמה הקרה הוביל כמה מהתאורטיקנים של הפוליטיקה העולמית למסקנה כי הגדרות העוצמה המסורתיות אינן מתארות עוד את העולם כפי שהוא. אחד מהמומחים הללו, ג'וזף ניי, פיתח את רעיון "העוצמה הרכה", רעיון המתייחס ליכולתה של מדינה לעצב את העדפותיה של מדינה אחרת בדרכים לא כוחניות. עוצמה רכה היא אמצעי עקיף להפעלת כוח ומאפשרת למדינה להשיג את יעדיה בעזרת גיוס מדינות תחת הנהגתה, הערכים שהיא מייצגת, והדוגמא שהיא מספקת (ניי, 2004, עמ' 5-15).
3. "עוצמה חכמה" – לאחר התקפת הטרור של אלקאעדה על מגדלי התאומים, שוב נוצרה התחושה בקרב תאוריטיקנים ופרקטיקנים כאחד, שמונחי "העוצמה הרכה" שוב אינם מספיקים כדי להגדיר את המציאות הנגלית. תחושה זאת, הובילה את ניי להתפתחות מושגית נוספת תחת הכותרת של "עוצמה חכמה". למעשה אין בתפיסה זאת יצירה של מהות חדשה אלא הבנה, כי במאפיינים הנוכחיים של הפוליטיקה הבינ"ל, דרך ההתמודדות המתאימה יותר היא ביצירת מאזן עוצמה שכולל רכיבים של עוצמה קשה לצד עוצמה רכה.

מסגרת מושגית זאת, תשמש אותנו כדי להסביר את מערכת היחסים בין ישראל לבין חזבאללה בשנים האחרונות. מערכת יחסים שמעוצבת על ידי שלושה מושגים מרכזיים: הרתעה הדדית ממלחמה, תחרות למידה והמערכה שבין המלחמות.

המאפיין הבולט הראשון במערכת היחסים שבין ישראל לבין חזבאללה מאז 2006 היא חוסר הרצון של שני הצדדים להיכנס למלחמה רחבה נוספת. מנהיג חזבאללה, נסראללה, התייחס בגילוי לב למאפיין זה: "ישנו מצב של הרתעה משני צדי הגבול. אף אחד לא יכול להכחיש זאת. אם ההתנגדות רוצה להגיע לעימות עם ישראל, עליה לעשות שיקול אמיתי שהצבא הזה חזק. אנחנו לא עוסקים בחזיונות, וגם הישראלים, כאשר הם מנסים לעשות משהו בנוגע ללבנון, לוקחים בחשבון שישנה שם התנגדות חזקה ובעלת יכולות"

מקורות ההרתעה הם שונים בכל צד: נראה כי הרכיב המרכזי שמעצב את רתיעת חזבאללה ממלחמה נוספת, היא הזכרון, של הארגון ולא פחות חשוב מכך של האזרחים בלבנון, את הנזק העצום שחוו בעקבות מלחמת 2006. חזבאללה מבין, כי לישראל כוח צבאי עדיף ויכולת גרימת נזק משמעותית לו כארגון וללבנון כמדינה. לגורם מרכזי זה נוסף בשנים האחרונות גורם עוצמתי נוסף והוא "הישאבותה" של חזבאללה למלחמת האזרחים בסוריה. המשאבים שהשקיע הארגון בלחימה בסוריה בשנים האחרונות ומחויבותו, לצד איראן, להשלמת המשימה של החזרת שלטון אסד על רוב סוריה, הגבירו את האינטרס שלו לשמר חזית שקטה מול ישראל.

גם עבור ישראל הזיכרון של הנזק ממלחמת לבנון השנייה מהווה רכיב מרסן משמעותי, ובעיקר נוכח ההערכה של כלל הגורמים שהמחיר שישלם העורף האזרחי יהיה גבוה יותר בסבב הבא. עם זאת, נראה כי בבסיס הרצון של ישראל להימנע ממלחמה בלבנון עומדת גם ההבנה, כי לאור עוצמות העימות מול חזבאללה, המערכה הבאה מול הארגון צריכה לכוון להכרעתו על כל המשמעויות הנגזרות מכך[[8]](#footnote-8). לאור זאת הרתיעה של ישראל משקללת לא רק את יכולות הנזק של חזבאללה, אלא את המחיר הצפוי לפעולה אגרסיבית שלה להכרעתו.

המאפיין השני של היחסים בין ישראל לבין חזבאללה הוא קיומה של תחרות למידה מתמדת. כל אחד מהצדדים, מנסה לייצר מענה לחוזקות הצד השני ולפתח יכולות שהצד השני יתקשה להתמודד איתם. ככלל, נראה ששני הצדדים ממשיכים לחזק את יתרונותיהם היחסים: בישראל שיפור מעגל המודיעין והאש (מנגד ובתמרון עוצמתי); ובחזבאללה, שיפור מערך האש מנגד, לצד יכולות מיוחדות ופעולות עם ערך תודעתי גבוה.

תחרות למידה זאת אינה מתקיימת בתנאי "מעבדה" והדבר קשור במאפיין השלישי של היחסים בין הצדדים: המערכה שבין המלחמות[[9]](#footnote-9). ישראל מנהלת בשנים האחרונות סדרה של פעולות צבאיות שתכליתן למנוע מחזבאללה קפיצות מדרגה איכותיות בתחומים שישראל רואה בהם איום משמעותי. כך, לפי פרסומים תקשורתיים, צה"ל ביצע בשנים האחרונות מספר בלתי מבוטל של תקיפות אוויריות נגד יעדי חזבאללה על אדמת סוריה. יעדים אלו כללו, על פי הפרסומים, מערכות נשק מתקדמות, אמצעים לשיפור הדיוק של רקטות ואמצעי ייצור של נשק מתקדם. למערכה שבין המלחמות מול חזבאללה יש חזית נוספת, שזוכה להתייחסות פחותה, ברמת הגולן. ישראל משקיעה בשנים האחרונות מאמצים רבים שנועדו למנוע מחזבאללה מלהתבסס ברמת הגולן הסורית ובכך ליצור פוטנציאל לחזית שניה מול ישראל בעת מערכה.

בחינה של מערכת היחסים בין ישראל לבין חזבאללה באמצעות העדשות של סוגיית העוצמה, מלמדת שככלל מאזן יחסים זה נשען, משני הצדדים, בעיקר על רכיבי "עוצמה קשה". בלב הדיאלוג עומד מאזן הרתעה הדדי שמבוסס על יכולת הסבת הנזק המשוערת של כל צד ליריבו. הן ישראל והן חזבאללה מפעילות באופן תכוף איתותים אסטרטגיים – נאומים, תרגילים צבאיים, הפגנות עוצמה – שתכליתן ביסוס וחיזוק ההרתעה. במקביל לאיתותים האסטרטגיים פועלים שני הצדדים להתעצמות צבאית ייעודית שתכליתה הגברת תוחלת הנזק לצד השני וכפועל יוצא גם הגברת ההרתעה מפני מלחמה.

גם המערכה שבין המלחמות מנוהלת על ידי ישראל בעיקר על ידי הפעלת עוצמה קשה – תקיפות אוויריות – תוך ניצול השטח הסורי כמרחב פעולה מאפשר (תוצאה של ניתוח ישראלי נכון את האינטרסים של חזבאללה בעת הנוכחית והבנה, כי האינטרס להימנע מהסלמה מול ישראל גובר על האינטרס למנוע פגיעה בהתעצמותה בסוריה ולפיכך קיים מרחב הכלה).

הגם שכך, השימוש ב"עוצמה קשה" הוא דומיננטי אך לא בלעדי, שני הצדדים מפעילים לצד רכיבי העוצמה הקשה גם רכיבים של "עוצמה רכה". כך, לדוגמא אחד הכלים המרכזיים שבו ישראל משתמשת כדי למנוע את התבססות חזבאללה ברמת הגולן, הוא המדיניות המכונה "שכנות טובה" – סיוע לאוכלוסיה הסורית סמוכת הגבול. זאת על ידי סיוע הומניטרי, עזרה רפואית וניהול קשר שוטף עם האוכלוסיה. גם חזבאללה מפעיל רכיבים של "עוצמה רכה" מול ישראל. כך, החל מפרוץ אירועי האלימות ביהודה ושומרון באוקטובר 2015, חזבאללה מפעיל מאמצי הסברה, תעמולה וסיוע בניסיון לעודד ולשלהב צעירים ביהו"ש להמשיך ב"התנגדות".

מאזן העוצמה הזה, שמבוסס כאמור בעיקרו על "עוצמה קשה" לצד רכיבים תומכים של "עוצמה רכה", הצליח לשמר שקט יחסי ויציבות גבוהה יחסית בין ישראל לחזבאללה מאז 2006. עם זאת, בהסתכלות קדימה ניתן לזהות לפחות שתי התפתחויות שעלולות לערער את היציבות הזאת בשנים הקרובות.

ראשית, ההתפתחויות בסוריה. לאחר שהקואליציה של רוסיה איראן וחזבאללה הצליחו להביא לשינוי מגמה להתייצבות משטר אסד. מתנהלת בימים אלו מערכה על   
"פירות הניצחון" כשבמוקד אינטרס ברור של איראן, באמצעות חזבאללה, לשמר מאחזים קבועים והשפעה בסוריה. סוגייה זאת, עומדת בניגוד מוחלט לאינטרס הישראלי. ניסיון של איראן וחזבאללה לקנות מאחזים באזורים הסמוכים לגבול עם ישראל עשויים ליצור חיכוך שיוביל להסלמה בין הצדדים.

סוגיה נפיצה עוד יותר כרוכה בשילוב שבין המערכה שבין המלחמות לבין תחרות הלמידה. חזבאללה הבין את הרעיון הישראלי להציבו בדילמה באמצעות תקיפת התעצמותו בסוריה. בהסתכלות קדימה חזבאללה עשוי "להפוך את הדילמה": החלטה של חזבאללה לוותר על התווך הסורי ולהעביר את תהליכי ההתעצמות שלו לתוך לבנון, עשויה להעמיד את ישראל בדילמה, האם היא ממשיכה במדיניות של פגיעה ברכיבי התעצמות קריטיים גם על אדמת לבנון. אם התשובה תהיה חיובית, הרי שהדרך להסלמה עשויה להיות קצרה.

האם שינוי במאזני העוצמה הכוללים עשוי להשפיע? בהסתכלות מהזוית הישראלית נראה שמוקד הדיאלוג האסטרטגי עם חזבאללה ימשיך להישען על רכיבי עוצמה קשה. עם זאת, הגברת השימוש ב"עוצמה רכה" טומנת בחובה מספר הזדמנויות שעשויות לסייע לקידום האינטרסים הישראלים. כך, בהיבט המיידי, ניסיון להשפיע על המהלכים הדיפלומטיים לעיצוב סוריה שאחרי המלחמה, תוך שימוש ביחסיה עם שתי המעצמות המעורבות – רוסיה וארה"ב - עשויה לאפשר לישראל להרחיק את איראן וחזבאללה מהגבול, ללא שימוש או איום בכוח. במקביל, המשך הפעילות מול האוכלוסיה והניסיון לשכנע אותה לשמר קשר עם ישראל ככוח חיובי, עשויים גם הם לסייע במאמץ הכולל למנוע התבססות של חזבאללה בדרום רמת הגולן.

בהיבט ארוך הטווח יותר, ישראל יכולה לנצל לטובתה את המצב החריג של "מדינת חזבאללה בתוך מדינת לבנון" לטובתה. למשל, קידום הסדרים, גם אם לא ישירים, בין מדינת ישראל למדינת לבנון שיאפשרו לשתי המדינות להנות ממאגרי הגז הגדולים בים התיכון, עשויים לייצר אילוץ גדול על חזבאללה בבואו לשקול מהלכים צבאיים מול ישראל.

לסיכום, מערכת היחסים בין ישראל ללבנון נשענת בעיקר על רכיבי "עוצמה קשה" ועל ההרתעה ההדדית שנוצרה בין הצדדים לאחר מלחמת לבנון השנייה. שני הצדדים משתמשים אמנם גם ברכיבי "עוצמה רכה", אך אלו מעטים במאזן העוצמה הכולל. בהסתכלות קדימה, נראה שהיציבות שיצרה ההרתעה ההדדית עלולה להתערער בשל התפתחויות בסוריה והשינוי בהקשר שבו מתבצעת המערכה שבין המלחמות. שינויים אלו מחייבים את מדינת ישראל לבחון שוב את תמהיל העוצמה שהיא מפעילה. נראה, כי גם בשנים הקרובות עיקר הדיאלוג האסטרטגי ישען על הרתעה ורכיבי "עוצמה קשה" אך לאור הנפיצות הקיימת, בפעלת רכיבי "עוצמה רכה", כגון הגברת האינטרסים המשותפים בין ישראל למדינת לבנון, או ניצול הקונסטלציה הבינ"ל בסוריה למניעת התבססות חזבאללה בה, עשויה לספק הישגים למדיניות הישראלית תוך סיכון מופחת בהסלמה.

1. כך בשנת 1995 לבדה נכתבו שני ספרים תחת הכותרת "קץ מדינת הלאום", האחד על ידי הדיפלומט הצרפתי, ז'אן מארי גנו, והשני על ידי התאירטיקן היפני, קאניצ'י אומה. שני הכותבים גרסו שמדינת הלאום תאבד מכוחה "למעלה" לטובת ארגונים על מדינתיים דוגמת האיחוד האירופי והאו"מ, ו"למטה" לטובת מסגרות תת מדיניותיות כגון ערים ומחוזות. [↑](#footnote-ref-1)
2. הכוונה היא לשורת ההפגנות ומחאה המוניות שהובילו, בסופו של תהליך, לנפילת משטרו של חסני מבארכ במצרים. במסגרת האירועים, לפחות בשלבים הראשונים, עשו המפגינים הצעירים שימוש נרחב ברשתות חברתיות ובראשן פייסבוק וטוויטר לארגון ההפגנות, להעברת המסרים ולהוצאת תמונות הדיכוי והפעילות של המשטר לזירה הבינ"ל. המשטר, הבין את הדומיננטיות של הרשתות החברתיות ובשלב מוקדם יחסית (26-27 בינואר) חסם גישה לרשת בניסיון עקר למנוע את המשך ההפגנות. בהיבט הרחב יותר ניתן לומר שלרשת, ולפתיחות למקורות מידע וידע ברחבי העולם, היה חלק משמעותי בעצם החשיפה לרעיונות של חופש פוליטי וליכולת להוציאן לפועל כפי שנעשה במהפיכה בתוניסיה שסימנה את ראשיתו של "האביב הערבי". [↑](#footnote-ref-2)
3. עמידרור (2011), "מהו ביטחון לאומי", בתוך מבוא לביטחון לאומי. האוניברסיטה המשודרת. [↑](#footnote-ref-3)
4. שם (עמ' 9) [↑](#footnote-ref-4)
5. שם [↑](#footnote-ref-5)
6. ב"ציוץ" בטוויטר מה-17 בספטמבר 2016 התייחס הנשיא האמריקני, טראמפ, למשבר ההגירה וטען כי "מדינה ללא גבולות היא איננה מדינה כלל". [↑](#footnote-ref-6)
7. רבות נכתב בהקשר זה לגבי חולשתו של המטה לביטחון לאומי, הגוף שלכאורה, אמור היה לאזן את הדומיננטיות של גורמי הביטחון ולייצר, בין השאר, חשיבה כוללת ופיקוח ממוסד על תהליך קבלת ההחלטות בסוגיות ביטחון לאומי. ראה את עיקרי הדברים בדו"ח מבקר המדינה לגבי יישום חוק המל"ל מ-2012. [↑](#footnote-ref-7)
8. כך בראיון שנתן מפקד הגיס הצפוני, אלוף תמיר היימן, לאחר תרגיל הגיס שדימה עימות עתידי עם חזבאללה הוא התייחס להישג הנדרש - "היעדר יכולת או רצון שלו לפעול לשם השגת המשימה שלשמה הוא קיים בלבנון. כלומר אם הוא חושב שהוא מגן על משהו - אין לו יכולת להגן עליו יותר. ואם הוא מספר לעצמו שהוא הולך לעשות מהלך מאזן - הוא לא יכול לבצע אותו. ואם הוא חושב שיש לו יכולות מיוחדות - הן לא קיימות יותר" ("ישראל היום" 19 בספטמבר 2017) [↑](#footnote-ref-8)
9. כך מוגדרת המערכה שבין המלחמות באסטרטגית צה"ל - הגיון הפעלת הכוח במב"ם הוא לשמר ולהעצים את הישגי המערכה הקודמת בשורת יעדים או מטְרות משנה שנועדו להרחיק את המלחמה: א. להחליש את גורמי הכוח השליליים.   
   ב. לצמצם את התעצמות האויבים. ג. ליצור תנאים מיטביים לניצחון במלחמה עתידית. ד. ליצור לגיטימיות לפעולת ישראל ולשלול את הבסיס הלגיטימי לפעולת האויב. [↑](#footnote-ref-9)