

הצעה לתפיסת ביטחון ללחימה בטרור

תורת הביטחון הקלסית של ישראל, המבוססת על שלוש רגליים -
הרתעה, התרעה והכרעה - אינה רלוונטית למלחמה נגד הטרור.
נגדו התגבשה בפועל - אך עדיין לא באופן רשמי - תפיסת ביטחון
המבוססת על ארבע רגליים: הרתעה, סיכול, הגנה ותגמול

פיגוע בתל-אביב, 2006 | אף שהטרור מלווה את היישוב היהודי מאז ראשית הציונות, הרי עד כה לא גובשה תפיסת ביטחון רשמית להתמודדות עם צורת הלחימה הזאת



מבוא

את תפיסת הביטחון הרשמית של ישראל גיבש וניסח ראש הממשלה ושר הביטחון דוד בן-גוריון ב-1953.¹ על פי התפיסה הזאת, יש לבסס את ביטחון ישראל על שלוש רגליים: הרתעה, התרעה והכרעה. בקיצור נמרץ: ישראל צריכה להרתיע את אויביה מלתקוף אותה, אולם אם ההרתעה נכשלת, על צה"ל לקבל מהמודיעין התרעה בזמן על כוונות האויב לתקוף ולנצל את ההרתעה הזאת כדי לתקוף את האויב ולהכריעו מהר ככל האפשר. ב-2004 המליצה ועדת מרידור להוסיף רגל נוספת לתפיסת הביטחון - רגל ההגנה.

אף שהטרור מלווה את היישוב היהודי מאז ראשית הציונות, הרי עד כה לא גובשה תפיסת ביטחון רשמית להתמודדות עם צורת הלחימה הזאת. אומנם ישנם לא מעט מסמכים שבהם מוצגים חלקים מתפיסת ביטחון בתחום הזה, אך המלאכה לא הושלמה. כדי להעשיר את הדיון בשאלה הזאת אני מציג כאן הצעה לתפיסת ביטחון ללחימה בטרור. ההצעה היא בעיקרה תיאורית ולא מרשמית, כלומר היא מתארת את תפיסת הביטחון של ישראל בלחימה בטרור כפי שהיא, כמעט ללא ביקורת או הערכה.

תפיסת ביטחון ייחודית ללחימה בטרור

מטרתה של תפיסת הביטחון הקלסית היא לאפשר לישראל חיים סבירים בסביבה עוינת. לכן נקבע באותה התפיסה שעל ישראל לשאוף לכך שהעוימותים הצבאיים יהיו קצרים ככל האפשר ושההפוגות ביניהם יהיו ארוכות ככל האפשר. במילים אחרות, המטרה היא לקצר את הלחימה על ציר הזמן. לכן כוללת תפיסת הביטחון הקלסית שלוש רגליים:

1. **הרתעה** - שמיועדת להניא את האויב מלפעול וליצור פרקי זמן ארוכים ככל האפשר של שקט.
2. **קבלת התרעה בזמן** לפני פתיחת סבב לחימה - מה שמאפשר להסתפק בעיתות שגרה בצבא סדיר קטן ולגייס בזמן את צבא המילואים לקראת המלחמה הצפויה.
3. **הכרעה** - כלומר הבסת האויב באופן נחרץ, כך שהוא יורתע במשך כמה שנים מליזום מלחמה נוספת. את ההכרעה יש להשיג מהר ככל האפשר כדי לאפשר שחרור מהיר של המילואים וחזרת המדינה והמשק לשגרה.

תפיסת הביטחון הזאת גובשה לעימותים סימטריים בין ישראל למדינות ערב, אולם היא אינה מתאימה ללחימה בטרור, שכן אחד המאפיינים המרכזיים שלו הוא התמשכותו על פני שנים רבות ולעיתים על פני עשרות שנים והקושי להשיג בו הכרעה חדה וברורה.

ידו רכניץ
חוקר במכון משפטי ארץ



לכן למלחמה בטרור יש לגבש תפיסת ביטחון אחרת, שמטרתה המרכזית לא תהיה להשיג הכרעה, אלא להפחית את עצימות הטרור למינימום נסבל. במילים אחרות, בתפיסת הביטחון הקלסית המטרה היא לצמצם את העימות על ציר הזמן (ציר ה-Y), ואילו בלחימה בטרור המטרה היא להפחית את העצימות (ציר ה-X), ובלשונו של אלוף (מיל) יעקב עמידרור להשיג "הכרעה כבושה".²

מאחר שהמטרה המרכזית של מלחמה באויב מדינתי שונה במידה ניכרת מהמטרה המרכזית של מלחמה באויב טרוריסטי, אין זה מפליא שתפיסת הביטחון של ישראל, שגובשה בשנות ה-50 של המאה הקודמת, כמעט שאינה רלוונטית ללחימה בטרור:

הרתעת האויב מלפעול אינה רלוונטית כאשר הלחימה היא בעיצומה, כמעט ללא הפוגה. לכל היותר ניתן להשיג הרתעה מוגבלת שתגרום לטרוריסטים להפחית לזמן מוגבל את עוצמת פעילותם.

ההרתעה לפני פתיחת סבב לחימה גם היא אינה רלוונטית כשמדובר ברצף אירועים שכבר החל.

הכרעה, כאמור, היא מושג שמתאים להתנגשות בין צבאות של מדינות, ומשמעותה היא שלילת יכולתו של צבא האויב למלא את משימותיו. בגלל דפוסי הפעולה של הטרור - באמצעות רשת של תאים מבוזרים ועצמאיים - בלתי אפשרי להכריעו במכה אחת ניצחת כפי שניתן להכריע צבא סדיר. גם אם מנחיתים מכות כואבות על ארגון טרור, ואפילו מחסלים את מרבית מפקדיו, בדרך כלל יישארו די תאים עצמאיים שיוכלו להמשיך לפעול. הניסיון להשיג הכרעה קשה שבעתיים כאשר ארגון הטרור מקבל חסות ממדינה.

אלוף (מיל) יעקב עמידרור טוען שניתן להכריע את הטרור הכרעה מלאה, אך מודה שלעיתים, בגלל הנסיבות, יש להסתפק בהכרעה כבושה, שמשמעה הפעלת כוח צבאי רצוף כדי להשאיר את הטרור ברמה נסבלת.³ מובן שקיים הבדל גדול בין הכרעה כבושה לבין הכרעה במובנה בתורת הביטחון הקלסית.

בגלל ההבדלים המשמעותיים שבין מלחמה נגד צבא סדיר של מדינה לבין מלחמה בטרור, גיבשה ישראל תפיסת ביטחון שהיא ייחודית

מטרתה של תפיסת הביטחון הקלסית היא לאפשר לישראל חיים סבירים בסביבה עוינת. לכן נקבע באותה התפיסה שעל ישראל לשאוף לכן שהעוימותים הצבאיים יהיו קצרים ככל האפשר ושההפוגות ביניהם יהיו ארוכות ככל האפשר

יכולה להיות פסיבית (למשל מחסום פיזי כמו גדר הביטחון באיו"ש) והיא יכולה להיות אקטיבית יותר, כמו הצבת מאבטחים באוטובוסים ובכניסות לקניונים, הנחת מארבים או פיתוח אמצעים - כמו כיפת ברזל - לנטרול אמצעי הלחימה של הטרוריסטים.

המשתף לכל האמצעים האלה הוא שאין הם פוגעים בתשתיות הטרור, אלא בולמים את פעולותיו לאחר שהן כבר יצאו לדרך. מהבחינה הזאת הריגת מחבל מתאבד שעושה את דרכו לקניון הומה אדם אינה שונה מיירוט רקטה.

באופן טבעי, פעולות הגנה הן תמיד פחות יעילות מפעולות הרתעה או סיכול, כיוון שגם במקרה של המלחמה בטרור נכון הכלל שלפיו "קו ההגנה לעולם ייפרץ". במילים אחרות: מאחר שתשתית הטרור אינה נפגעת, יכולים ארגוני הטרור לשלוח עוד ועוד מפגעים, ובסופו של דבר ימצא המפגע שיצליח לעקוף את אמצעי ההגנה ולגרום לנפגעים ולנזק.

תגמול

פעולות תגמול הן הרגל הרביעית והאחרונה של תפיסת ההפעלה נגד הטרור, והן נכנסות לפעולה בעקבות פיגוע טרור, דהיינו לאחר שההרתעה, הסיכול וההגנה נכשלו. מאחר שהתשתיות הצבאיות של ארגוני הטרור מבוזרות מאוד - לרוב בתוך אוכלוסייה אזרחית בלתי מעורבת - וקשה מאוד להשמידן, כמעט בלתי אפשרי לפגוע בארגוני הטרור בדרך של הכרעה.

החלופה היא פעולות תגמול שמיועדות לפגוע באינטרסים של הארגונים ולא דווקא בתשתיות הצבאיות שלהם. מטרתן של פעולות התגמול היא להרתיע את ארגוני הטרור או לכל הפחות להרתיע אותם מלהסלים את פעולותיהם. מידת האפקטיביות של פעולות התגמול צריכה כמובן להיבדק.⁷

את ההיגיון שמאחורי פעולות התגמול בשנות ה-50 הסביר הרמטכ"ל משה דיין:

"לא היה בידינו להבטיח כל צינור מים מפיצוץ וכל עץ מעקירה. לא היה בידינו למנוע רצח עובדים בפרדס ומשפחות בשנתן. אך היה בכוחנו לקבוע מחיר גבוה לדמינו, מחיר יקר מכדי שכדאי יהיה ליישוב הערבי, לצבא הערבי, לממשלות הערביות לשלמו. משמעות פעולת התגמול היא כי ישראל רואה בהסתננות כפעולת איבה בלתי נסבלת והיא מורה את כוחותיה לעבור את הגבול ולפגוע בארץ הערבים. הפגיעה אינה פעולת נקם. זו פעולת עונש והתראה שאם אותה ממשלה לא תשתלט על תושביה ולא תמנע את פגיעותיהם בישראל, יעשו הכוחות הישראליים שמות בארצה".⁸

פעולות התגמול יכולות להיות מגוונות ביותר:

לסוג הזה של מלחמה. מדובר בתפיסת ביטחון שנשענת על ארבע רגליים: הרתעה - סיכול - הגנה - תגמול. תורת הביטחון הזאת עדיין לא נוסחה באופן פורמלי, והמאמר הוא ניסיון ראשוני להצביע על עיקריה:

הרתעה

ההרתעה מושגת, כפי שכבר צוין, כאשר האויב חושש לצאת למלחמה מחשש שישלם על כך מחיר בלתי נסבל. אך כאמור, כשמדובר בלחימה מתמשכת בטרור, מדובר במציאות שבה שהאויב כבר פתח במלחמה, כך שלא ניתן להרתיעו להימנע מכך.

עם זאת, ארגוני טרור צוברים במשך הזמן נכסים, וניתן להשיג מולם הרתעה מוגבלת - למשל לגרום להם להימנע משימוש באמצעים מסוימים ומפני ביצוע פעולות מסוימות. כמו כן ניתן להרתיע גורמים נוספים מלהיכנס למעגל הטרור.

סיכול

הסיכול מחליף את ההרתעה. במלחמה הקלסית משמעות ההרתעה היא קבלת אזהרה מראש - מהמודיעין - שהאויב עומד לתקוף. כאשר מדובר בלחימה מתמשכת בטרור, התחליף להתרעה הוא הסיכול (שמבוסס אף הוא על מודיעין איכותי), דהיינו שיבוש יכולתם של הטרוריסטים לפעול ולא רק השגת מידע על כוונותיהם לפעול.

למשל, מבצע "חומות מגן", שאליו יצא צה"ל במרס 2002 בעקבות טרור המתאבדים של האינתיפאדה השנייה, לא נועד רק לפגוע במוטיוויציה של ארגוני הטרור לפעול או להשיג מידע על תוכניותיהם (אם כי הוא השיג גם את המטרות האלה), אלא נועד בעיקר לשלול מהם את יכולת הפעולה: הערים שמהם פעלו הטרוריסטים ביהודה ושומרון נכבשו, ורבים מאנשיהם חוסלו או נעצרו.⁴ סיכול כמעט מלא של פעולות הטרור יכול בהחלט להיחשב לניצחון על הטרור.

בהקשר הזה רלוונטיים דבריו של עמידרור שהובאו לעיל⁵ בנוגע להכרעה כבושה של הטרור. אף שעמידרור משתמש במונח "הכרעה", הרי בעצם הוא מתכוון לסיכול מתמשך. המונח המוכר שמרבים להשתמש בו בהקשר הזה הוא "כיסוח הדשא", שמשמעותו פעולות חוזרות ונשנות כדי לוודא שהטרור נשאר ברמה "נסבלת".⁶

הגנה

ההגנה היא הרגל השלישית שעליה נשענת תפיסת הביטחון נגד הטרור. הרגל הזאת היא קו ההגנה השלישי, והוא נכנס לפעולה במקרה שההרתעה והסיכול נכשלו או שבלתי אפשרי להשיגם. ההגנה

מאחר שהמטרה המרכזית של מלחמה באויב מדינתי שונה במידה

ניכרת מהמטרה המרכזית של מלחמה באויב טרוריסטי, אין זה מפליא

שתפיסת הביטחון של ישראל, שגובשה בשנות ה-50 של המאה

הקודמת, כמעט שאינה רלוונטית ללחימה בטרור



פיגוע דריסה בירושלים, 2014 | בגלל דפוסי הפעולה של הטרור - באמצעות רשת של תאים מבוזרים ועצמאיים - בלתי אפשרי להכריעו במכה אחת ניצחת כפי שניתן להכריע צבא סדיר

אינה רלוונטית למלחמה נגד הטרור. הטענה היא שתורת הביטחון של ישראל נגד הטרור שונה מתורת הביטחון שלה לעימותים סימטריים נגד מדינות ומבוססת על ארבע רגליים: הרתעה, סיכול, הגנה ותגמול. במילים אחרות: לישראל כבר יש בפועל תורת ביטחון ייחודית לטרור, ולמעשה עכשיו צריך רק לנסח את הבסיס התיאורטי שלה.

ולסיום עוד שתי נקודות למחשבה:

1. כיום מתמודדת ישראל עם ארגוני טרור שהשתלטו על טריטוריות ושולטים בהן כמדינות. הכוונה היא כמונן לחמאס בעזה ולחזבאללה בלבנון. אלה פועלים כארגוני טרור (ירי מתוך אוכלוסייה אזרחית לעבר אוכלוסייה אזרחית), אך יש להם נכסים כמו למדינות, וניתן להרתיע אותם כמו שניתן להרתיע מדינות. מאחר שמדובר בישויות כלאיים, גם תורת הלחימה נגדן צריכה להיות משולבת ולכלול אלמנטים מתורת הביטחון הקלסית לצד אלמנטים של תורת הביטחון למלחמה בטרור. מהניסיון אנחנו יודעים שניתן להרתיע את חמאס וחזבאללה ולהשיג הפוגות משמעותיות בין סבבי עימותים. זהו גם אויב, שבסופו של דבר - אם ישראל תהיה מוכנה לשלם את המחירים הכרוכים בכך - ניתן לכבוש את שטחו ולהכריעו.⁹

2. גם עימות נמוך עצימות עם מדינות יכול להתנהל על פי עקרונות הלחימה בטרור. למשל, מלחמות ההתשה נגד הסורים בשנות ה-60 של המאה הקודמת ונגד המצרים לאחר מלחמת ששת הימים התנהלו על פי עקרונות הלחימה בטרור: הרתעה, סיכול, הגנה ותגמול. לכן ייתכן שתפיסת הביטחון ללחימה בטרור היא בעצם תפיסת ביטחון שנכונה גם למלחמת התשה ממושכת.

ההערות למאמר הזה מתפרסמות באתר הוצאת מערכות.

- בשנות ה-50 וה-60 של המאה הקודמת נעשו פעולות תגמול נגד כפרים עוינים שמהם יצאו מחבלים לפעולות נגד ישראל (למשל, פעולת קיבייה ב-1953 ופעולת סמוע ב-1966) או נגד מטרות צבאיות של המדינות שמהן יצאו המחבלים (למשל, מבצע אלקיים, שבמסגרתו פוצצה משטרת חאן-יונס ב-1955, ומבצע שומרון, שבמסגרתו פוצצה משטרת קלקיליה ב-1956).
 - בדצמבר 1992, בתגובה לרצח שוטר משמר הגבול נסים טולדנו, גירשה ישראל ללבנון 415 פעילי חמאס וג'יהאד אסלאמי לתקופה של בין שנה וחצי לשנתיים. אילו מדובר היה בגירוש או בכליאה לצמיתות, ניתן היה לראות בכך פעולת סיכול מובהקת. אולם ברגע שהוחלט על גירוש מוגבל בזמן, הייתה זו בעיקר פעולת תגמול, אף שהיה בה מרכיב מסוים של סיכול.
 - ישראל נוהגת להרוס או לאטום בתי מחבלים. במהלך האינתיפאדה השנייה היא גם גירשה מחבלים מיר"ש ומעזה. אלה הן פעולות תגמול שאמורות ליצור הרתעה.
 - ביום שלמחרת רצח חמשת בני משפחת פוגל באיתמר (מרס 2011) אושרה בניית 500 דירות ביישובי יהודה ושומרון. בפועל הוקמה שכונה חדשה ביישוב בשם "נופי ארומה", והיא נחנכה ב-2014.
 - בתגובה לחטיפתם של שלושת הנערים ביוני 2014 החליטה הממשלה להחזיר לכלא את משוחררי עסקת שליט שחזרו לעסוק בטרור.
- מדובר אפוא במגוון רחב של אמצעי תגמול שמכוון נגד ארגוני הטרור ונגד נותני החסות שלהם. המשותף לכל הפעולות האלה: ההנחה שהן פוגעות באויב ומרתיעות אותו - החל מפגיעה באנשיו ובתשתיות שלו וכלה בפגיעה באינטרסים שונים שלו.

סיכום

תורת הביטחון הקלסית של ישראל, המבוססת על שלוש רגליים - הרתעה, התרעה והכרעה - שירתה אותה היטב מול מדינות ערב, אך