

# עקרונות והנחיות בתחום מדיניות הביטחון השוטף

ד"ר זכי שלום

**"עליך לצאת מתוך הנחה שיהיו כאלה שישענו נגדך, שמדיניות הגמול שאתה מפעיל נגד הצד השני עלולה להביא למלחמה. זו אופציה בהחלט אפשרית. אבל עליך לזכור ולהזכיר שגם הימנעות ממדיניות גמול יכולה להביא למלחמה".** עצה זאת ועוד רבות אחרות מביא ד"ר זכי שלום, שספרו על מדיניות הגמול של ישראל בשנות ה-50 יצא לאור בהוצאת "מערכות"

## מבוא

בעיות של ביטחון שוטף העסיקו את הנהגת היישוב עוד לפני מלחמת העצמאות, אולם הן הלכו והחריפו במידה רבה לאחר קום המדינה. את שנות ה-50 איפיינו ניסיונות מגוונים להתמודד עם בעיות אלה וכן מחלוקות סביב איפיון של בעיות הביטחון השוטף ובשאלת האמצעים המתאימים להתמודד איתן.

הניסיון שהצטבר בתחום זה - בעיקר בשנות ה-50, אך גם לאחריו - מאפשר לנסח מספר עקרונות יסוד להבנת אופיין של בעיות הביטחון השוטף. עקרונות אלה תקפים, כמובן, בראש ובראשונה בהקשר הישראלי. אולם ייתכן מאוד שאחדים מהם ישימים גם לבעיות ביטחון שוטף של מדינות אחרות.

בחרתי לנסח את העקרונות בצורה של הנחיות, המיועדות לאלה העוסקים בהתמודדות עם בעיות הביטחון השוטף, ואולי גם לאלה העוסקים בחקר סוגיות בתחום מדיניות הביטחון השוטף, מתוך הנחה שניסוח כזה יקל על הבנת העקרונות.

## אופיין של בעיות הביטחון השוטף והאיום הגלום בהן

1. עליך לדעת שבעיית הביטחון השוטף היא בראש ובראשונה פסיכולוגית-חברתית ופסיכולוגית-

פוליטית. הפעילות בתחום הביטחון השוטף היא בעצם סוג של מלחמת התשה. המגמה של האויב היא, בעיקרו של דבר, לפגוע בכוח הרצון וביכולת העמידה שלך ולא דווקא בעוצמתך הממשית (אם כי הוא כמובן יקדם בברכה כל פגיעה כזאת). 2. מתוך קביעה זו משתמעת מעין אזהרה: אל תתרשם מנתונים סטטיסטיים, המציגים מספרים ודיאגרמות של היקף הפעילות הנערכת נגדך ושל תוצאותיה מבחינת אובדן חיי אדם, פציעות ונזק לרכוש. נתונים סטטיסטיים כאלה מובאים בדרך כלל כדי לגמד את חומרתה של התופעה ואת האיום הגלום בה.

כדי לדעת עד כמה הסטטיסטיקה עלולה להטעות אינך חייב להרחיק לעבר העבר הרחוק. מבצע "ענבי זעם", שנערך בשנה שעברה, הוא דוגמא מצוינת: מאות הקטיושות שנחתו על אצבע הגליל - ובעיקר על קריית-שמונה - כמעט שלא גרמו לפגיעות בנפש. אך האם צריכה עובדה זו לגרום לנו להקל ראש בחומרת האיום האסטרטגי שיוצר ירי הטילים על מדינת ישראל?

אגב כך איננו יכולים שלא להיזכר בעובדה ש-39 טילי ה"סקאד", שנורו מעיראק לעבר ישראל במהלך מלחמת המפרץ, גרמו לפגיעות מועטות בנפש. גם במקרה זה נוצר בהכרח פער גדול בין הנתונים הסטטיסטיים לבין חומרת האיום. האשליה האופטית של הנתונים הסטטיסטיים נוצרת בדרך כלל על רקע העובדות העיקריות הבאות:

א. פעילות הביטחון השוטף נעשית בדרך כלל בפרופיל נמוך. הפגיעה הנובעת מכל פעולה כלשעצמה נראית זעירה ושולית ונותנת תחושה של "לא נעים, אבל גם לא נורא". לנפגע אין תחושה שעצם קיומו מתערער נוכח הפעולות הנערכות נגדו, והמנגנון הפסיכולוגי נוטה למזער את חומרת הפגיעה.

ב. בין אירוע לאירוע בתחום הביטחון השוטף יש בדרך כלל פרק זמן - לעיתים ממושך - של שקט יחסי. הזמן ממלא תפקיד משמעותי בכך שהוא

\* זכי שלום "מדיניות בצל מחלוקת - מדיניות הביטחון השוטף של ישראל 1949-1956", "מערכות", 1996

שנחתמו הסכמי שביתת הנשק התברר כי מדינות ערב - ולמעשה גם המעצמות - אינן מקבלות את קווי שביתת הנשק כגבולות הקבע של מדינת ישראל. על רקע זה נתבעה ישראל שוב ושוב להסכים לנסיגות שונות מגבולות שביתת הנשק בתמורה להסדר כלשהו עם העולם הערבי. "ההסתננות התמימה" העלתה בהכרח את הטיעון, כי מדינת ישראל אינה מסוגלת בלאו הכי לשלוט בכל השטחים הכלולים בתחומה על פי הסכמי שביתת-הנשק. היה בכך כדי לערער במידה רבה את תביעתה לריבונות מלאה - מעשית ומשפטית - על כל שטחיה.

ג. "ההסתננות התמימה" גם יצרה בעיה דמוגרפית קשה. צריך לזכור שמדינת ישראל הייתה באותה עת דלילת אוכלוסין, והצפתה בערבים מהמדינות השכנות נתפסה כגורם העלול לסכן את יציבותו של הרוב היהודי במדינה - מה גם שבארץ נותר לאחר מלחמת העצמאות מיעוט ערבי גדול, שמנה יותר מ-100 אלף נפש.

### **אחריות מדינות ערב**

הסיבות והמקורות לפעילות בתחום הביטחון השוטף יכולים להיות מגוונים: שנאה, שאיפות נקם, צרכים פוליטיים. הדיון בסוגיות אלה הוא בסופו של דבר עניין לחוקרים. כמי שאמור להתמודד בפועל עם בעיות של ביטחון שוטף עליך לזכור שההוצאה אל הפועל של תחושות והפיכתן לפעולות עוינות נגדך באורח מתמשך ובאינטנסיביות אינן יכולות להתבצע אלא בסיוע ובתמיכה - ישירים ועקיפים - של גורמים פוליטיים ממסדיים רבי עוצמה במדינות השכנות. לפיכך:

1. עליך לדעת שאת האשמה העיקרית לביצוען של פעולות כאלה יש להטיל בכל מקרה על מדינה שממנה - ובחסותה - פועלים נגדך ולא על המבצעים. עיקרון זה חייב להישמר, גם כאשר הגופים הפועלים נגדך הם בעלי אופי צבאי ופוליטי בעת ובעונה אחת, וגם כאשר ידוע לך שהמדינה, שממנה מתבצעות פעולותיהם, אינה תומכת בהם באורח ממסדי מקיף ורצוף. אי הטלת אשמה על מדינה תשלול ממך את היכולת להתמודד ביעילות עם התופעה.
2. עליך לצאת מתוך הנחה שהמדינה, שממנה מופעלת נגדך הפעילות בתחום הביטחון השוטף, יכולה להתמודד עם האיום הגלום בפעילות זו

משכיח בצורה יעילה את הפגיעות הקודמות ומאפשר לך להתאושש מהן עד לפגיעה הבאה. ג. החיים בחברה המודרנית גובים בין כך ובין כך קורבנות בנפש וברכוש. תאונות דרכים ותאונות עבודה, אסונות תעופה ואסונות אקולוגיים וכיו הפכו לחלק בלתי נפרד מחייו של האדם המודרני. על-ידי צירוף קורבנותיהן של פעולות הביטחון השוטף לסך כל הקורבנות של החיים המודרניים הופכים את תופעת הטרור והתקריות על הגבול להרבה יותר "נסבלת", כביכול. כתוצאה מכך הולך ונשחק בעיני הציבור האיום הגלום בפעולות ההטרדה הזעירות שמנהל האויב.

3. עליך לזכור עוד, שאיום בתחום הביטחון השוטף אינו חייב להתבטא בפעילות אלימה נגדך. גם פעילות לא אלימה עלולה להיות מבחינתך סיכון מדיני-אסטרטגי. לכן עליך להישמר שלא ללכת שבי אחרי מושגים, שיכולים להוליך אותך שולל. למשל, בשנות ה-50 - ובעיקר בשנים הראשונות שלאחר מלחמת העצמאות - בלטה התופעה שזכתה לכינוי "ההסתננות התמימה". מדובר היה בכניסה בלתי חוקית לתחומי מדינת ישראל של ערבים, בעיקר פליטי 1948. הסתננות זו הייתה בדרך כלל לא אלימה, נעשתה לרוב מסיבות כלכליות ולא פוליטיות, לא נהנתה ברוב המקרים מתמיכת המדינות השכנות וכללה לעיתים קרובות גם נשים וילדים.

"ההסתננות התמימה" ממחישה כיצד גם פעילות שהיא בלתי אלימה ביסודה עלולה ליצור אשליה אופטית לגבי חומרת האיום הטמון בה. מדינת ישראל נתקלה בעבר - ועלולה להיתקל גם בעתיד - בסוג כזה של פעילות נגדה. חשוב להבין שמהרבה בחינות סוג כזה של פעילות "תמימה" הוא בבחינת איום חמור לא פחות, ואולי אף יותר, מאשר פעילות אלימה. רשימת הנזקים של "ההסתננות התמימה" ממחישה היטב טענה זו:

- א. "ההסתננות התמימה" הקשתה מאוד על כוחות הביטחון להיערך נגדה. באורח פרדוקסלי הרבה יותר קל להילחם נגד כוח אלים מאשר נגד כוח לא אלים. שיתופם של נשים ושל ילדים בפעילות מעין זו העלתה בעיות קשות של מוסר לחימה, שצה"ל היה פטור מהן במידה רבה בהקשר של הפעילות האלימה בתחום הביטחון השוטף.
- ב. "ההסתננות התמימה" העמידה בפני ישראל סכנות חמורות בתחום התקפות של קווי שביתת הנשק כגבולות הקבע שלה. כידוע, זמן קצר לאחר

עליך לקחת בחשבון שאלה שאינם מסכימים עם הקו שלך, או אלה שאינם מבינים את הקו שלך, או אלה שנפגעו משום שלא שותפו בעיצוב הקו הפוליטי שלך יטענו נגדך, שאין לך יעדים פוליטיים, ושאתה נגרר ומעמיד שיקולים צבאיים מעל לשיקולים פוליטיים. אין צורך להתרגש מכך. זה חלק מכללי המשחק הפוליטי.

3. אל תדמה בנפשך שהשלכות תגובתיך ומדיניותך ברמת הביטחון השוטף נשארות ברמה זו בלבד.

ראש הממשלה לוי אשכול  
והרמטכ"ל יצחק רבין  
סוקרים נזקי הפגזה סורית  
בגדות. 7.4.67



הרבה יותר טוב ממך. יש לכך כמה סיבות: אנשיה מכירים היטב את "הנפשות הפועלות", יש לה מודיעין טוב עליהם, ובניגוד לך - אין לה שום עכבות בתחום המוסרי. פעולותיה של המדינה השכנה לעולם לא יגיעו לעמוד הראשון של ה"ניו-יורק טיימס", ואף פעם לא יביאו לכינוסה של מועצת הביטחון.

3. עליך להניח כי המדינות שמתוכנן פועלים נגדך יעשו כל מאמץ כדי להתחמק מאחריות לפעילות זו. בדרך כלל מיועדת התחמקות זו למנוע את הסיכון של פעולות גמול נגדן. במסגרת זו עליך לצפות לכך, שכל אחת מן המדינות תטען שהיא עושה "כל מה שהיא יכולה" כדי למנוע פעילות נגדך בתחום הביטחון השוטף. אל תתפתה בקלות רבה מדי להאמין להצהרות מעין אלה. עליך להבין כי המושג "לעשות כל מה שאפשר" הוא נזיל ויכול לכלול בתוכו מגוון רחב של פעולות אמיתיות ושל פעולות דמה. המדינות השכנות מכירות היטב את מלאכת הרמייה, ובהעדר כלי ביקורת בלתי תלויים אצלן יכולתן להטעות אותך גדולה ביותר. אם תשאל את עצמך: "איך אוכל לדעת בכל מקרה ומקרה, שהצד השני אכן עושה כל מה שהוא יכול כדי למנוע פעילות נגדי?" עצתי לך: אל תתפלפל ואל תתפתל יתר על המידה בסוגיה זו. אני יכול להבטיח לך, שכאשר זה יקרה, כאשר מדינה שכנה תחליט לפעול בכל מאודה נגד הפועלים נגדך, לא תוכל שלא לדעת על כך, שכן שוועתם של אלה שפועלים נגדם תעלה השמימה.

### מדיניות תגמול, מאפייניה והשלכותיה

1. אל תתפתה להאמין שיש חלופות למדיניות גמול. ברמה העקרונית אין לכך שום אלטרנטיבה. זכור תמיד שקיימת עובדה אחת ניצחת: מאז קום המדינה - מתל-מוטילה דרך "חף שחור" ועד "ענבי זעם" - קמו ונפלו ממשלות שונות ומגוונות, אבל אף אחת מהן עוד לא מצאה פתרון אחר לבעיית הביטחון השוטף. אפשר להתווכח על היקף, על עיתוי, על תכיפות, אך לא על העיקרון. הבלגה היא אופציה טקטית, ולכן זמנית בלבד. ברמה האסטרטגית אין למדיניות הגמול שום תחליף.

2. מדיניות ביטחון שוטף צריכה להעמיד שיקולים פוליטיים מעל לשיקולים צבאיים, כיוון שמטרות העל של מדינה מוגדרות תמיד במונחים מדיניים אסטרטגיים ולא במונחים צבאיים צרים. אבל

כללי משחק ברורים, והכול פרוץ, אין לצד השני שום אפשרות לדעת מהם הקווים האדומים שלך. במצב כזה יש סכנה גדולה שדווקא הימנעות מפעולות גמול תדרדר את המצב למלחמה. 10. לעולם אל תתפתה להתחייב - בוודאי שלא בפומבי - שפעולותיך ומדיניותך יביאו להפסקה מוחלטת של הפעילות נגדך בתחום הביטחון השוטף. היה ריאליסט. אתה יכול רק לקוות לצמצום הפעילות - לא לחיסולה המוחלט.

11. זכור שההיסטוריה לא תשפוט אותך אך ורק על פי מעשיך, אלא גם על פי מה שאתה אומר על מעשיך. באמצעות הסברה נכונה אתה יכול לנקוט מדיניות תוקפנית למדי בתחום הביטחון השוטף ועדיין ליצור לעצמך דימוי של מדינאי מתון. 12. ולבסוף, זכור שההיסטוריונים מחכים לך בפינה חשובה היטב על מה שאתה אומר. אם אינך בטוח שזה יעמוד במבחן מוסרי היסטורי, ואתה יכול להרשות זאת לעצמך - מוטב שתשתוק.



זכור היטב שמסביב מסתכלים עליך ובוחנים את התנהגותך בתחום מדיניות הביטחון השוטף בשבע עיניים, ועל בסיס זה קובעים במידה רבה את ההתנהגות כלפיך גם ברמה האסטרטגית. 4. רצוי שתצא מתוך הנחה שלעולם לא תוכל לפתור בעיות של ביטחון שוטף באמצעי הגנה בלבד, גם אם יעמדו לרשותך טכנולוגיות מתוחכמות ביותר. תמיד תצטרך לשלב בין אמצעי הגנה להתקפה. 5. עליך לזכור שמרכיב ההתקפה בפעילות הביטחון השוטף חייב לבטא במידה זו או אחרת ענישה קולקטיבית. אין לך אופציה ממשית של התמודדות עם בעיות הביטחון השוטף באמצעות פגיעה מתמדת ומתמשכת במטרות נקודה.

6. עליך לצאת מתוך הנחה שהצד השני פועל נגדך ברמת מוטיווציה לא פחותה - ובדרך כלל גבוהה יותר - משלך. הוא רוצה להשיג מטרה פוזיטיבית, שהוא מאמין בה בכל נפשו, ואילו אתה רוצה לשמור על מצב קיים. לפיכך אתה חייב לעשות מאמץ עליון לאזן את רמת המוטיווציה הנחותה שלך ברמת תיחכום גבוהה של הפעילות שאתה מוציא אל הפועל.

7. הניסיון ההיסטורי עשוי להביא אותך למסקנה, כי פגיעה ביעדים אזרחיים משיגה בדרך כלל אפקט הרתעתי הרבה יותר גדול על המשטר במדינה השכנה מפגיעה ביעדים צבאיים. ייתכן מאוד שפגיעה כזו תצמצם עד מאוד את הפעילות נגדך, ואולי אף תאפשר לך להימנע מהכורח לצאת לפעילות מלחמתית בהיקף נרחב נגד הצד האחר. למרות זאת עליך להכיר בעובדה שמערכת הערכים שלך והנסיבות הפוליטיות הפנימיות והבינלאומיות שבמסגרתן אתה פועל לא תמיד מאפשרות לך אופציה מעין זו - ובוודאי שלא לאורך זמן. 8. אל לך לקבל טיעון כאילו מדיניות הביטחון השוטף שאתה מוציא אל הפועל נכשלה, רק משום שהיא אינה מצליחה למנוע פעולות מתמשכות נגדך. בסופו של דבר יעילותה של מדיניות זו אינה נקבעת על בסיס השאלה אם היא מונעת פעולות נוספות נגדך, אלא על בסיס השאלה מה היה היקף הפעילות נגדך ומה היה אופיה אילמלא נקטת מדיניות של גמול.

9. עליך לצאת מתוך הנחה שיהיו כאלה שיטענו נגדך, שמדיניות הגמול שאתה מפעיל נגד הצד השני עלולה להביא למלחמה. זו אופציה בהחלט אפשרית. אבל עליך לזכור ולהזכיר שגם הימנעות ממדיניות גמול יכולה להביא למלחמה. כאשר אין קובעים