

הגדרה מחדש של המושג "ניצחון" במאבקה של הדמוקרטיה בטרור



אלוף (בדימוס) עמיחי (עמי) אילון ואיל חיות-מן



מערכות עומק: הגדרה מחדש של המושג "ניצחון" במאבקה של הדמוקרטיה בטרור

תוכן העניינים

4	מבוא
9	מהו ניצחון?
13	מלחמה בעידן של שקיפות ושל שונות
20	לזהות את האויב: סוגים שונים של ארגוני טרור
28	מאפייני המלחמה של הדמוקרטיות נגד הטרור כיום
43	ניצחון במאבקה של הדמוקרטיה בטרור: ניצחון משולב מתמשך
47	אחרית דבר

מבוא

"ביקשנו להראות שלכל דור היה סוג מלחמה משלו, אילוצים ותנאים האופייניים לו ותפיסות ייחודיות. כל תקופה אפוא צריכה שתהיה לה תאוריית מלחמה משלה"

קרל פון קלאוזביץ, **על המלחמה**¹

"מהי מדיניותנו? אשיב לכם: להילחם. בים, ביבשה ובאוויר, בכל כוחנו ובכל העוצמה... מהי מטרתנו? אני יכול לענות במילה אחת: ניצחון; ניצחון בכל מחיר, ניצחון חרף כל האימה, ניצחון, לא משנה כמה ארוכה תהיה הדרך וקשה. שכן ללא ניצחון, אין הישרדות"

וינסטון צ'רצ'יל, מתוך נאום בפני הפרלמנט הבריטי, 13 במאי 1940

מאמר זה מציע מסגרת חשיבה שחסרונה הורגש זה כבר, עבור מלחמתן של המדינות הדמוקרטיות בטרור - סוג העימות שהוא המקור לחלק הארי של האלימות הפוליטית בעולם כיום, ושמאפייניו הייחודיים מזהים אותו כסוג חדש של מלחמה.²

אנו בוחנים במיוחד מה מקפל בתוכו המונח "ניצחון" בהקשר של המלחמה נגד הטרור - מלחמה נטולת נקודות התחלה או סיום ברורות - וגורסים שיש לראות בניצחון תהליך מתמשך של שמירה על הביטחון ועל ערכי היסוד של החברה.

הניתוח יתבסס בעיקר על מאבקה של ישראל בטרור, אך יתייחס גם למקרי בוחן אחרים. אנו סבורים אמנם ששלב הטיעון תקף עבור דמוקרטיות בכללן, אך כמה מהמאפיינים המנותחים כאן עשויים להיות תלויים בהקשר פרטני.

Carl von Clausewitz, **On War**, Michael Howard and Peter Paret (eds.), Princeton University Press, Princeton, NJ, 1976, p. 593

Rupert Smith, **The Utility of Force: The Art of War in the Modern World**, Allen Lane, London, 2005, pp. 1-5, 267-331; Gabriella Blum, "The Fog of Victory", **The European Journal of International Law**, 24 (1), (February 2013), pp. 391-394; Mary Kaldor, **New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era**, 2nd ed., Stanford University Press, Redwood, CA, 2007, pp. 1-4, 72-94

טבע המלחמה

קרל פון קלאוזביץ - מחשובי התאורטיקנים של המלחמה - הבחין בין טבע המלחמה (שאליה התייחס כ"תפיסת הלחימה", (Concept of fighting) ובין אופייה ודרך ניהולה (Conduct).³ טבע המלחמה הוא קבוע. השימוש באלימות לשם השגת מטרות, בין אם מדובר בשטח, במשאבים, בהשפעה או בכבוד, הוא מאפיין קבוע של ההיסטוריה האנושית מראשיתה ואף מאז הפרה־היסטוריה, ואינו צפוי להשתנות אלא אם תחול השתנות יסודית בטבע האדם עצמו. לעומת זאת, מה שקלאוזביץ כינה "ניהולה של המלחמה" (ושאנו מגדירים כ"אופי המלחמה"), כלומר הדרכים שבהן כוח צבאי נבנה ומופעל, תלוי מאוד בטכנולוגיה ובתרבות.⁴

כפי שעוד טען קלאוזביץ, שינוי באופי המלחמה מחייב תיאוריה חדשה עבודה. לצורך הדיון להלן, נגדיר "תיאוריה של מלחמה" בתור הדרך שבה נלחמים – בניית והפעלת הכוח הצבאי – במציאות טכנולוגית ותרבותית נתונה; התיאוריה של המלחמה עוסקת באסטרטגיה, דהיינו בשאלה כיצד יש להילחם. "תיאוריה של ניצחון" היא מונח רחב יותר, שמתאר את יחסי הגומלין בין היעד המדיני (המציאות המדינית שעבורה נלחמים) ובין האסטרטגיה, שהיא האמצעי להשגתו. לאור כך, גיבוש תיאוריה של ניצחון מחייב כתנאי מקדים גיבוש תיאוריה של מלחמה.⁵

המלחמה הקרה ייצגה שינוי מהותי באופי המלחמה. היא הייתה שונה בצורה בולטת מ"מלחמות ההכרעה" שעליהן ביסס קלאוזביץ את התאוריה שלו במקור.⁶ פיתוח הנשק הגרעיני אילץ מדינות להתאים במהירות את תאוריות המלחמה שלהן: בשנים עברו היה הניצחון קשור להצלחה בשדה הקרב, ואילו במלחמה הקרה המטרה כבר לא הייתה לנצח במלחמה, אלא להימנע ממנה. לולא היו המדינות ערות לשינוי זה, התוצאות היו עלולות להיות הרוות אסון.

³ Clausewitz, 1976, 127.

⁴ Ibid.

⁵ ראו גם הדיון של מרטל, על בסיס קלאוזביץ: Martel, *Victory in War*, 6-13.

⁶ במאה ה־19, שבה נוסחה התאוריה הקלאסית של המלחמה, היו גם סוגי עימות נוספים, חלקם כאלה שהיום היינו מגדירים תחת הכותרת לוחמה נגד התקוממות, וכאלה שנעדרו הכרעה צבאית ברורה. אלא שהסוג הדומיננטי של המלחמה שהשתקף בתאוריה הצבאית היה מלחמה הכרעית.

התפרקותה של ברית המועצות סימנה את ניצחון הדמוקרטיה הליברלית ואת ראשיתו של עידן חדש. הודות להתפתחויות טכנולוגיות, תרבותיות וכלכליות, הניצחון באחד העימותים הגדולים בהיסטוריה הושג בלא שנורתה ירייה אחת - אם כי היה משקל גם להשפעות הכלכליות של מלחמות "באמצעות שליח" (פרוקסי), ולהתערבויות צבאיות דוגמת הפלישה הסובייטית לאפגניסטן. התפתחות זו הובילה לטביעת המושג "עוצמה רכה", הכורך בתוכו את ההיבטים הלא צבאיים של הכושר המדעי, הטכנולוגי, הכלכלי והתעשייתי, כמו גם את החוסן החברתי, הערכים המשותפים וההשפעה התרבותית.

המונח נזנח מאוחר יותר לטובת הגישה של "עוצמה חכמה", המכירה בכך שעוצמה רכה בפני עצמה אינה מספיקה כדי לבסס עליה תפיסת ביטחון שלמה בלי הגיבוי של עוצמה קשה והנכונות המוכחת לעשות בו שימוש.⁷ בד בבד, יכולתה של מדינה לממש את יעדיה אינה נסמכת עוד באורח בלעדי על עוצמה קשה, אלא מתבססת על השגת האיזון הנכון בין גורמים רבים ושונים המשפיעים על התוצאות.⁸

כך או כך, סיומה של המלחמה הקרה לא הביא לשינויים בחשיבה הצבאית. במקום לנסות לגבש תאוריה חדשה של מלחמה, תאורטיקנים צבאיים בחרו בדרך כלל לשוב לתאוריה הקלסית של המאה ה-19, של מאבק בין מעצמות אירופיות החולקות תרבות ומארגנות את צבאותיהן באופן דומה, ושבה הכרעה צבאית בשדה הקרב היא תנאי מקדים לניצחון פוליטי.⁹ המאבקים הצבאיים שאפיינו את הזירה העולמית שלאחר תום המלחמה הקרה - בעיקר מאבקים בין מדינות לארגונים לא מדינתיים באסיה ובאפריקה - לא השפיעו באופן ניכר על חשיבתם של מקבלי ההחלטות. דיונים בקרב אנשי צבא ואקדמיה טרם הביאו לאימוצה של מסגרת חשיבה חדשה ומקובלת.¹⁰

⁷ בכך נבדלת גישה זאת מהגישה ביחסים הבין-לאומיים התופסת כל שימוש שהוא בכוח צבאי, כבלתי לגיטימי מעצם טיבו.

⁸ Joseph S. Nye, Jr., *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, PublicAffairs, New York, 2004; Amichay Ayalon & Idit Shafran Gittleman, *Democracy's Struggle Against Terror: A View from Israel*, Israel Democracy Institute, Jerusalem, 2018, pp. 12-14.

⁹ William C. Martel, *Victory in War: Foundations of Modern Military Policy*, 2nd ed., Cambridge University Press, Cambridge, 2011, pp. 8, 341; Blum, 2013, 392; Smith, 2005, 25.

¹⁰ Smith, 2005, 1; Blum, 2013, 391, p. 421; Martel, 2011, 371-372; Rosa Brooks, *How Everything Became War and the Military Became Everything*, Simon and Schuster, New York, 2016, pp. 36, 221-222.

עלייתו של הטרור

הפיגועים שהתרחשו ב־11 בספטמבר 2001 בארצות־הברית הסבו תשומת לב רבה יותר להשפעות הטרור על המלחמה במאה ה־21. אין־ספור ספרים, מאמרים, מחקרים ודיונים עסקו בהיבטים הצבאיים, המשפטיים, הטכנולוגיים, הכלכליים והמוסריים של מלחמת הדמוקרטיה בטרור. אלא שחלק הארי מתוכם התמקד בתאוריה של הלוחמה, כלומר בשאלה איך להילחם, ולא בתאוריה של הניצחון, שעוסקת במציאות המדינית שלמענה נלחמים מלחמה מסוג זה.¹¹ עד היום אין הבנה ברורה של משמעות הניצחון במסגרת המלחמה בטרור.¹² באופן מפתיע, מרבית המאמרים שכן דנים במטרות המדיניות של מלחמה זאת ובשאלה אם הושגו, מדגישים כי בשונה מ"מלחמות ההכרעה", ההצלחות הצבאיות בשדה הקרב אינן מבטיחות בשום אופן את הניצחון המדיני נגד הטרור, ולעיתים אף מרחיקות אותו.¹³

הגישות לניתוח והערכת הניצחון במלחמה של מדינות דמוקרטיות נגד הטרור משרטטות תמונה עגומה. לפי אחת הגישות, אין ביכולתן של דמוקרטיות לנקוט את האכזריות הדרושה כדי להביס ארגוני טרור.¹⁴ לפי גישה אחרת, אם מדינות דמוקרטיות מצליחות להפעיל אלימות ברמה כזו, התוצאה היא פגיעה בדמוקרטיה עצמה עד כדי סכנה לקריסתה מבפנים.¹⁵ אף אחת משתי הגישות הללו איננה מציעה תאוריה של ניצחון שתוכל לתמוך במסגרת חשיבה שלמה. הגישה המוצגת במאמר זה מניחה שהשמירה על הערכים הדמוקרטיים היא־היא מטרת המלחמה בטרור, ולפיכך היא גם אמת המידה לניצחון.

במאמר זה נבחן את השינויים שחלו באופי המלחמה כתוצאה מהגלובליזציה וממהפכת המידע שלשיטתנו הם בסיס לסוג חדש של מלחמה, וכן את המאפיינים של האויב שמולו נערכת מלחמה זאת. שינויים אלה משנים באופן יסודי את ההגדרה

¹¹ Martel, 2011, 12, 376.

¹² אחת הסיבות לכך היא העובדה שהמלחמה של ארצות־הברית בטרור החלה כמבצע תגובתי, שבו העדיפות ניתנה ליעד טקטי, כלומר למנוע ביצוע התקפות נוספות על אדמת ארצות־הברית. אלא שהמטרה שגובשה לבסוף, הבסתו של "ציר הרשע", ביטאה באופן מובהק ניצחון במונחים של מלחמה הכרעתית.

¹³ Martel, 2011, 4, 11, 336; Brooks, 2016, 93; Blum, 2013, 392; Smith, 2005, 4–6.

¹⁴ Gil Merom, *How Democracies Lose Small Wars*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

¹⁵ Audrey Kurt Cronin, *How Terrorism Ends: Understanding the Decline and Demise of Terrorism Campaigns*, Princeton University Press, Princeton NJ, 2009.

הקלסית של ניצחון. לאחר מכן נתייחס לניצחון כאל משתנה בלתי תלוי ונבחן כיצד חוסר היכולת לנחול ניצחון באמצעים צבאיים משפיע על האופן שבו הלחימה מתנהלת; לבסוף, נתייחס לניצחון כמשתנה תלוי ונבחן מה משמעותו במסגרת התאוריה החדשה של המלחמה המוצעת כאן.

למען הסר ספק, איננו טוענים שחלף עידן המלחמה הקלסית - צבאות נדרשים עדיין להתכונן הן ל"מלחמות קלסיות" שבהן מושגת הכרעה צבאית בשדה הקרב, והן ל"מלחמות קרות" של הרתעה. הצורך להיערך לסוגים שונים של מלחמה, שכל אחד מהם דורש בניית כוח ותפיסה מבצעית נפרדת, הוא אתגר שעומו מתמודדים קובעי המדיניות במאה ה-21.¹⁶ תקוותנו היא שהמסגרת התאורטית המוצעת במאמר זה תשמש בסיס להמשך דיון ומסגרת לעיצוב מדיניות במאבקן של מדינות דמוקרטיות בטרור.

נפתח בהצגת הגדרה לניצחון במלחמה, החשיבות שבהגדרה כזו והזיקות שבין ניצחון כמטרה מדינית ובין האסטרטגיה להשגתו. לאחר מכן נציג את המאפיינים הבסיסיים המבדילים את המלחמה בטרור כסוג נפרד של מלחמה: מהפכות המידע והגלובליזציה, שהולידו עידן של שקיפות ושל שונות במלחמה. מתוך מיקוד של הדיון במלחמות שבין מדינה דמוקרטית ובין ארגון טרור, נסווג את ארגוני הטרור בהתבסס על מטרותיהם השונות והאמצעים השונים שהם נוקטים כדי להגשימן. נתאר כמה מאפיינים ייחודיים של המלחמה בטרור, לצד השינויים הנגרמים בעטיים בתאוריה של הניצחון בסוג זה של מלחמה. לבסוף נציע מתווה חדש של תפיסת הניצחון, המחייב להבנתנו הגדרה מחדש של המושג כעולה מהשינויים שחלו באופי המלחמה.

¹⁶ הדגם הקרוב ביותר לכך הוא כנראה הארגון מרובה הפנים של הכוחות המזוינים של ארצות הברית כיום, UCC ("הפיקוד הקרבי המשולב") שבו 11 פיקודים קרביים שונים, שש מהם מפקדות זירה, שלהן אחריות למרחב גיאוגרפי. חמשת האחרים כוללים את פיקוד החלל, פיקוד הסב"ר (סביבת הרשת - סייבר), פיקוד המבצעים המיוחדים, פיקוד התובלה והפיקוד האסטרטגי.

מהו ניצחון?

"רב־חובל שאינו יודע לאן הוא שואף להגיע, אף רוח לא תוליכו לשם"
(מיוחס לפילוסוף והמדינאי הרומי סנקה)

מילון אוקספורד מגדיר ניצחון "עמדה או מצב של התגברות על אויב או יריב בקרב או במלחמה; עליונות או עדיפות שהושגה כתוצאה ממאבק חמוש".¹⁷ במובן הרחב יותר, הלא צבאי, ניצחון משמעו הצלחה, הישג, או התגברות על מכשול או על קושי. הוא מתייחס ליכולת של יחיד או של קבוצה להתגבר על משבר או מכשול בדרך ליעד נכסף. ידועה הגדרתו של קלאוזביץ למלחמה כ"המשך המדיניות באמצעים אחרים".¹⁸ על־פי תפיסה זאת, הניצחון איננו חלק בלתי תלוי של התאוריה הצבאית, אלא נובע מתוך היעדים המדיניים שאיתם נכנס כל צד לעימות מלכתחילה. הבחנה חשובה נוספת של קלאוזביץ היא שהתאוריה של הניצחון נובעת מהתרבות ומהטכנולוגיה בכל תקופה נתונה,¹⁹ או במילים אחרות, מתוך אותם הגורמים שגם מעצבים את תאוריית המלחמה. מדובר ביחסים של תלות הדדית, הואיל ולא ניתן לעצב "תאוריה של המלחמה" בלי הגדרה ברורה של מהו הניצחון וכיצד יש להשיגו.²⁰

הרמות השונות של הניצחון

יש שלוש רמות של ניצחון במסגרת התאוריה של המלחמה: טקטי, אסטרטגי, ואסטרטגי רבתי. ניצחון טקטי הוא ניצחון בקרב, ואינו משפיע בהכרח על המלחמה כולה. ניצחון אסטרטגי הוא רצף של ניצחונות טקטיים שמצטרפים לכדי מסה קריטית המשפיעה על תחום בעל חשיבות מדינית (למשל כיבוש חבל ארץ או הבסת צבא יריב),

¹⁷ The Oxford English Dictionary, 2nd ed., 1989, pp. xix, 610.

לפי אתר האקדמיה ללשון העברית, ניצחון הוא "התגברות על היריב במלחמה, בוויכוח, בתחרות וכדומה".

¹⁸ Clausewitz, 1976, 87.

¹⁹ Martel, 2011, 98.

²⁰ Clausewitz, 1976, 579; Martel, 2011, 6–13; Blum, 2013, 391–392.

ויוצרת את התנאים המקדימים (אף שאינה בהכרח מבטיחה) לניצחון מדיני המושג עם סיום הקרבות. ניצחון אסטרטגי רבתי, מונח שבו נעשה שימוש בהקשר של מלחמה כוללת או מלחמת עולם, הוא היכולת לחולל השפעות טרנספורמטיביות ומשנות פרדיגמה במערכת הבין-לאומית בתחומים רבים (צבאי, כלכלי, אידיאולוגי וכיוצא בזה), ולמעשה להוליד סדר עולמי חדש (דוגמאות לניצחון מסוג זה הן מלחמת העולם השנייה והמלחמה הקרה).²¹ הגדרות אלה נטועות כמובן בתאוריה מסוימת של המלחמה, אך חשיבותן בהתמקדות במציאות המדינית שעבורה המלחמה מנוהלת.

באופן תאורטי ניתן לראות ניצחון כתחשיב אובייקטיבי שבו התועלות מהמלחמה עלו על מחירה (יחס עלות-תועלת) - כשהמחירים נמדדים בנפגעים, אובדן משאבים, נזק לתשתיות וכדומה, והרווח הוא המציאות המדינית החדשה שנוצרה בעקבותיה.²² אלא שהניצחון כולל גם ממד סובייקטיבי מהותי, כיוון שגם התוצאה המבוקשת וגם האסטרטגיות שננקטות כדי לממש אותה תלויות במבנים החברתיים ובמערכת הערכים של החברה המעורבת בסכסוך; במוקד ניצבת השאלה - מהו בעיניה הטוב שממנו היא גוזרת את יעדיה במאבק.²³

כך, למשל, אסטרטגיה החותרת להכרעה צבאית מהירה דורשת השקעה עצומה של משאבים, מתוך מטרה להפוך את המלחמה לקצרה ככל הניתן. במקרה דנן מצופה שהניצחון יהיה אירוע יחידני, עתידי, ברור ומכריע, וכפי שתיאר אותו פרופ' יהושפט הרבני, "אירוע פורץ דרך".²⁴

מנגד, אסטרטגיה של התשה מחייבת סבלנות ומידה רבה של חוסן במהלך סכסוך מתמשך. ניצחון במלחמה מעין זו אינו אירוע בודד כי אם תהליך הדרגתי ואיטי או, במילים אחרות, "אירוע מתפתח". חברות עשויות לבכר סוגים אחרים של ניצחון,

²¹ Martel, 2011, pp. 34–39.

²² נאומו המפורסם של צ'רצ'יל שצוטט לעיל, עורך את השיקול האובייקטיבי הזה ודורש ניצחון בכל מחיר - בהתחשב בתוצאות הרוח האסון של תבוסה ("בלא ניצחון, לא תיתכן הישרדות").

²³ Clausewitz, 1976, 593; Max Boot, **War Made New: Technology, Warfare, and the Course of History, 1500 to Today**, Gotham Press, New York, 2006, p. 10; דימה אדמסקי, **תרבות אסטרטגית וחדשנות צבאית: השפעת התרבות האסטרטגית על המהפכה בעניינים צבאיים ברוסיה, בארצות-הברית ובישראל**, בן-שמון: הוצאת מודן, בן שמון, 2012.

²⁴ יהושפט הרבני, **מלחמה ואסטרטגיה**, תל-אביב: ההוצאה לאור של משרד הביטחון, 1999. ע"מ 443.

בהתאם למערכות הערכים שלהן ובכלל זה השקפתן על המלחמה ומידת לכידותן החברתית.²⁵

הגדרת הניצחון היא חיונית

עבור מדינות המצויות במלחמה, חיוני להגדיר מהו הניצחון כבר בפתיחתה, וזאת בשני מובנים. בהיבט האובייקטיבי של המלחמה, יש להגדיר את הרווחים שהמדינה מעוניינת להשיג כדי שניתן יהיה לשקול אותם לעומת ההפסדים הצפויים ואלה שמתרחשים בפועל; בהיבט הסובייקטיבי, הצגת חזון קונקרטי ויעדים בני השגה היא חיונית כדי לחזק את החוסן החברתי ואת רוח העם. ככל שהמלחמה ארוכה יותר, ככל שהיא מטילה עומס רב יותר על המשאבים הלאומיים, כך הופך החוסן הלאומי חשוב יותר להצלחתה.

באופן תאורטי ניתן לטעון שהצגת תמונת ניצחון אידיאלית או הצגת יעדים מדיניים בצורה מעורפלת ורב־משמעית, עשויות להיות אסטרטגיה טובה יותר לצורך העלאת המורל ולחיזוק החוסן במהלך מלחמה; אלא שאסטרטגיה כזאת, פרט לשאלת הלגיטימיות שלה בדמוקרטיה, יכולה להצליח רק בטווח הקצר. במהלך מלחמה ארוכה, הצהרות מטעות צפויות להתגלות ועשויות לגרום לחוסר אמון חמור בממשלה, כפי שאירע באופן ברור במלחמות האמריקניות בווייטנאם, באפגניסטן ובעיראק, כמו גם במלחמת העולם הראשונה בקנה מידה רחב יותר.²⁶

גורם חשוב בניצחון ובאסטרטגיה צבאית הוא משך הלחימה הצפוי עד להשגת הניצחון, שהוא המשתנה המכתיב את היקף המשאבים ששני הצדדים יכולים להרשות לעצמם להשקיע, את התכנון האסטרטגי ואת ההשפעה של המלחמה על העורף או על האוכלוסייה האזרחית. קלאוזביץ הדגיש שבכל אסטרטגיה שהיא, אחת ההחלטות החשובות ביותר היא תשובה לשאלה "איזו מלחמה אנו נלחמים".²⁷

²⁵ ראו: Blum, 2013, 393.

²⁶ Eliot Cohen, Conrad Crane, Jan Horvath, and John Martel, 2011, 394–395; Brooks, 2016, 93 (n. 24), 379. Nagl, "Principles, Imperatives, and Paradoxes of Counterinsurgency," *Military Review*, Vol. 86, No. 2, 2006, pp. 53–49.

²⁷ Clausewitz, 1976, 88.

ואולם מרבית הדיונים התאורטיים, כמו גם הציבוריים, הנערכים בעת הזאת בשאלת הניצחון, נוטים עדיין לקבל את תאוריית המלחמה שעוצבה באירופה של ראשית המאה ה־19 – תאוריה שנובעת מעולם של מדינות לאום אחודות, הפועלות באופן רציונלי בחתירתן למימוש יעדיהן המדיניים. לעמדתנו, המלחמה והניצחון בני זמננו שונים בתכלית מאלה הקשורים לתאוריה הקלסית.

מלחמה בעידן של שקיפות ושל שונות²⁸

"המלחמה כאירוע עצום ומכריע במחלוקת ביחסים בין-לאומיים: מלחמה מסוג זה כבר אינה

קיימת"²⁹

שתיים מהמהפכות המעצבות שהתרחשו במאה ה-20, ושמשכיכות להשפיע על החיים ועל המציאות הפוליטית כיום הן מהפכת המידע, ובכלל זה האינטרנט והשפעותיו על המדיה העולמית ועל דרכי התקשורת בעולם באופן כללי יותר, והגלובליזציה של הפוליטיקה, הכלכלה והתרבות העולמית.³⁰ מהפכות אלה השפיעו באופן ניכר על המלחמה, ובייחוד על הגברת השקיפות והגיוון שבה.

התפתחויות טכנולוגיות דוגמת האינטרנט, יכולת שידור קול ותמונה וקישוריות פס רחב שינו לבלי הכר את זרימת המידע ברחבי העולם והגבילו את יכולתן של המדינות לשלוט בה.³¹ גם קהלי היעד של אמצעי התקשורת פיתחו ציפיות שונות מדיווחי חדשות, ובעת מצפים לקבל מידע בזמן אמת.

סכסוך מעצם טבעו, ובעיקר מופעי האלימות המתלווים אליו, הם בעלי ערך חדשותי בעיני מפיקי המדיה והצרכנים, וסכסוכים שמעוררים עניין בין-לאומי משודרים ללא הרף ובזמן אמת ברחבי העולם - או דרך עדשותיהם של צלמי הטלוויזיה, מצד הלוחמים עצמם, או בידי אזרחים או ארגונים לא ממשלתיים (NGOs) שעושים שימוש בטלפונים החכמים כדי להעלות תמונות לרשתות החברתיות.³² מדינות איבדו אפוא את היכולת לשלוט בשטף המידע.

²⁸ לניתוח מעמיק יותר של רבים מהגורמים למלחמות החדשות ראו: Amichai Ayalon, Elad Popovich, and Moran Yarchi, "From Warfare to Imagefare: How States Should Manage Asymmetric Conflicts with Extensive Media Coverage," *Terrorism and Political Violence*, 28(2) (2016), pp. 254-273.

²⁹ Smith, 2005, 1

³⁰ Kaldor, 2007, pp. 1-3

³¹ התפשטות טכנולוגיות המידע סיפקה למדינות יכולת חסרת תקדים למעקב אחר אזרחיהן ולשליטה בהן. בעוד מכמה בחינות עשויות יכולות אלה להגביר את כוחן של המדינות, הטענה כאן היא שהמדינות כבר אינן נהנות משליטה בלעדית על המידע עצמו.

³² David Betz, "The Virtual Dimension of Contemporary Insurgency and Counterinsurgency," *Small Wars & Insurgencies*, 19(4) (December 2008), pp. 510-540; Scott Douglass, "Waging the Inchoate War: Defining, Fighting, and Second-Guessing the 'Long War'," *Journal of Strategic Studies*, 30(3) (2007), pp. 391-420; Nathan Roger, *Image Warfare in the War on Terror*, Palgrave Macmillan, London, 2013.

תפקידן של המדיה ושל הגלובליזציה

לכלי התקשורת, הממוסדים והאחרים, עשויה להיות השפעה קריטית על סכסוכים. יכולתה של המדיה לעצב דעות בנושא מסוים תלויה מאוד בשאלה עד כמה איתנים אנשים בדעתם בנושא המדובר מלכתחילה, ומה היו ההתנסויות הבלתי אמצעיות שלהם עם הנושא. לרובם המוחלט של האזרחים בדמוקרטיה הליברליות במערב יש מעט מאוד דעות מגובשות מראש, אם בכלל, בכל הנוגע לענייני חוץ ולסכסוכים זרים, ועוד פחות מכך התנסות אישית בהם. מכאן, שהתמונות והדיווחים על סכסוכים נוטים להשפיע מאוד על תפיסותיהם של אנשים.³³

ואולם השפעתה של המדיה אינה עוצרת בתפיסות: תפיסותיהם של האזרחים מעצבות את הפוליטיקה בדמוקרטיה, באמצעות דפוס ההצבעה כמו גם דפוס הצריכה. במילים אחרות, כאשר מעשיו של אחד מהצדדים בסכסוך נתפסים כלא מוסריים או בלתי מידתיים, אנשים בכל רחבי העולם יכולים "להעניש" את הצד הזה, הן באמצעות הצבעה לטובת מדיניות שתכוון להגביל את פעולותיו ולגרוע מהתמיכה הבין-לאומית בו, והן באמצעות חרם על מוצריו שנועד להביא לפגיעה ישירה בכלכלתו.³⁴

אחד היעדים במלחמה הוא לזכות בתמיכת הציבור; בעולם גלובלי מדובר ביעד חשוב עוד יותר, כיוון שבעולם כזה לגיטימציה ותמיכה בין-לאומית עשויות להגביל את השימוש בכוח ולהשפיע על תוצאות הסכסוך.³⁵ כשמוסיפים לכך את היבט השקיפות, אזי ההתרחשויות בשדה הקרב, שבעבר נועדו להשפיע על הפוליטיקה הבין-לאומית בטווח הארוך, משפיעות עתה כמעט ברגע התרחשותן, והקשר בין תוצאה צבאית לתוצאה מדינית אינו ליניארי.

Matthew A. Baum and Philip B. K. Potter, "The Relationship Between Mass Media, Public Opinion, and Foreign Policy: Toward a Theoretical Synthesis," *Annual Review of Political Science*, 11 (2008), pp. 39–65; Stuart N. Soroka, "Media, Public Opinion and Foreign Policy," *The International Journal of Press/Politics*, 8(1) (January 2003), pp. 27–48; Ayalon et al, 2016, 260–261.

Cary Clyde Hufbauer, Jeffrey Schott, Kimberly Ann Elliot, and Barbara Oegg, *Economic Sanctions Reconsidered*, 3rd ed., Peterson Institute for International Economics, Washington DC, 2007

Charles D. Freilich, *Israeli National Security: A New Strategy for an Era of Change*, Oxford University Press, Oxford, 2018, pp. 92–99.

הדגש על לגיטימציה בין-לאומית וחשיבותה עשוי להיות בולט יותר עבור מדינות קטנות וצעירות יותר דוגמת ישראל, יותר מאשר עבור מעצמת-על דוגמת ארצות-הברית. אך בשני המקרים לגיטימציה בין-לאומית היא משתנה חשוב ורלוונטי.

הצלחה בשדה הקרב שעולה בסיקור שלילי במיוחד עשויה לעיתים להרחיק מדינה מהניצחון. בד בבד, מגמת הגלובליזציה הובילה למגע רב יותר בין חברות שונות ברחבי העולם, ושחקנים מסוג חדש הופיעו בזירה: חברות רב־לאומיות הפכו למרכיב משפיע בהתנהלות שבין מדינות; התארגנויות אזרחיות וארגונים לא ממשלתיים פועלים כדי להשפיע על ממשלות או באופן ישיר; וחשוב מכול, הטכנולוגיה המודרנית מקלה על יחידים ועל קבוצות להפעיל אלימות פוליטית ברמות שונות.

בעוד בתאוריה הקלסית שנוסחה בידי קלאוזביץ, המלחמה מתנהלת כמעט אך ורק בין מדינות עצמאיות וריבוניות בעלות רמת לכידות גבוהה, הרי ככל שמתרחבת במת הפוליטיקה העולמית כך אנו רואים יותר ויותר מלחמות המתרחשות בין מדינות לסוגים שונים של שחקנים לא מדינתיים, כגון ארגוני טרור וקבוצות מורדים,³⁶ כמו גם בין מדינות להתארגנויות פוליטיות מסוגים נוספים, למשל על רקע דתי או תרבותי.³⁷ רבים מהארגונים הללו נבדלים לגמרי באידיאולוגיות, בטקטיקות צבאיות ושרשראות פיקוד, ובאופי של יחסי דרג פוליטי-צבאי.

מאפיין בולט המשותף לרבים מהיריבים החדשים הללו הוא יכולתם להמשיך להילחם גם נוכח אבדות כבדות, שסביר שהיו גורמות לצבא סדיר להיכנע. ניתן היה לראות זאת במלחמתה של ארצות־הברית בווייטנאם ובפלישתה של ברית־המועצות לאפגניסטאן, כמו גם בדוגמאות קרובות יותר, למשל מבצע "צוק איתן" בעזה ב־2014.³⁸ אסטרטגיה של אי־כניעה עשויה להפוך מלחמה למאבק אין־סופי, ולתהליך מתמשך שבו קשה לזהות נקודות ברורות של התחלה וסיום.

סיווג הסכסוך

תרשים 1 מציג את ההשפעה ההדדית של השקיפות והשונות בארבע קטגוריות שונות של סכסוך.³⁹ הציר האנכי מייצג את רמת השקיפות בסכסוך, הנמדדת בהיקף המידע

³⁶ William S. Lind, "Understanding Fourth Generation War," *Military Review*, 84(5) (September-October 2004), p. 13; Elad Popovich, "The Balancing of Terrorism: Two Years After the Second Lebanon War", *Israeli Journal of Foreign Affairs*, 2(3) (2008), pp. 115-127

³⁷ Kaldor, 2007, 2-3.

³⁸ Freilich, 2018, p. 176.

³⁹ המקור לתרשים: Ayalon et al, 2016, 256-257.

הזמין עבור צופים מבחוץ ועדכניות המידע, והציר האופקי מייצג את רמת הא-סימטריה, ההבדל בין השחקנים במונחי צבא (כמו נשק, ארגון ומשאבים) ותרבות (אידיאולוגיה, ארגון חברתי, אסטרטגיה וכדומה).

תרשים 1



סכסוכים מסוג א' (רביע א') מאופיינים בשוונות נמוכה (דמיון) בין השחקנים ובשקיפות נמוכה, בעוד המדינות שולטות במידע המועבר לציבור על המתרחש בשדה הקרב. סכסוכים מסוג זה מתאימים בדרך כלל לתאוריה הקלסית של המלחמה, שבה מושג הניצחון באמצעות ההצלחה בשדה קרב של לוחמה רגילה. מלחמות העולם הראשונה והשנייה היו סכסוכים מסוג א'. סכסוכים מסוג ב' (רביע ב') מאופיינים בשוונות גבוהה בין השחקנים ובשקיפות נמוכה. בסכסוכים מסוג ב' מושגים הניצחונות בעיקר בשדה הקרב, אך סביר שהצד החלש ינקוט שיטות של לוחמה בלתי סדורה כדי לקזז את היתרונות הצבאיים של הצד החזק, וכי המלחמה תלבש צורה של מבצעים נגד התקוממות.⁴⁰

Lawrence Freedman, "Regular and Irregular War," *Strategic Datalink*, 1 (2008), pp. 1-4; Colin S. Gray, ⁴⁰ "Irregular Warfare: One Nature, Many Characters," *Strategic Studies Quarterly*, 1(2) (Winter 2007), pp. 35-37.

סכסוכים מסוג ד' (רביע ד') מתאפיינים בדמיון במאפייני השחקנים ובשקיפות גבוהה. תאוריית המערכה שפותחה עבור מבצעים מסוג זה, ומוכרת בתור "המהפכה בעניינים צבאיים" (RMA), מנסה להתחשב בהשפעות של רמת השקיפות הגבוהה אך פועלת בהנחה שמדינות עודן מסוגלות לשלוט בזרם המידע. התאוריה, שקיבלה ביטוי מוצלח במלחמת המפרץ ב-1991, כוללת ארבעה מרכיבים בסיסיים - תמרון, תקיפה מדויקת, עוצמה בחלל ולוחמת מידע - וכן טיפול בתקשורת.⁴¹

סכסוכים מסוג ג', שהם הרלוונטיים ביותר בצורות הלחימה המקובלות כיום, מתאפיינים ברמת שונות גבוהה בין השחקנים (בדרך כלל, גם אם לא תמיד, מדינות נגד שחקנים לא מדינתיים) ובשקיפות גבוהה. דוגמאות לעימות מסוג זה הן מלחמת לבנון השנייה (2006), ההתערבות האמריקנית באפגניסטן (2001-2014) ובעיראק (2003-2013) ושלושת המבצעים שניהלה ישראל מול עזה בשנים 2008-9, 2012 ו-2014.

בסכסוכים מסוג ג' לרוב ישאפו שחקנים לא מדינתיים לנצל את הכיסוי התקשורתי לטובתם, כדי לפצות על חולשתם הצבאית. דבר זה נעשה בשתי דרכים, שלעיתים קרובות משלימות זו את זו. הראשונה היא שימוש בשקיפות ובחשיפה כ"מכפיל כוח" כדי להגביר את האפקט של פיגועי טרור ולזרוע פחד בקרב אזרחי המדינה שנגדה פועלים השחקנים הלא מדינתיים, או בקרב אזרחי מדינות אחרות. שימוש באסטרטגיה זאת נעשה לא מכבר בידי ארגון "המדינה האסלאמית" (דאעש), שביים פיגועים והוצאות פומביות להורג ושידר אותם; כפי שניסח זאת המומחה האמריקני לטרור בריאן ג'נקינס ב-1974, "טרור הוא תיאטרון".⁴²

האסטרטגיה השנייה כוללת מהלכים מכוונים שנוקטים שחקנים לא מדינתיים כדי להציג את עצמם כקורבנותיו של צד חזק יותר. במהלך מבצע "עופרת יצוקה" בעזה

דוגמאות למבצעים מטיפוס ב' הן מבצע "אנקונדה" באפגניסטן ב-2002, קרב פלוג'ה השני ב-2004 ומבצע "סרוואל" במאלי ב-2013.

⁴¹ Barry Watts, **What Is the Revolution of Military Affairs?**, Northrop Grumman Analysis Center, Washington DC, 1995, p. 56; Michael E. O'Hanlon, **Technological Change and the Future of Warfare**, Brookings Institute Press, Washington DC, 2000; Stuart E. Johnson and Martin C. Libicki, **Dominant Battlespace Knowledge: The Winning Edge**, National Defense University Press, Washington DC, 1995.

דוגמאות לסוג כזה של קונפליקטים הן מלחמת המפרץ ב-1991 והשלב הראשון של המלחמה בעיראק ב-2003.

⁴² Brian Michael Jenkins, **International Terrorism: A New Kind of Warfare**, RAND Corporation, P-5261, Santa Monica, CA, 1974, p. 4. ראו גם גבריאלי וימן, "תיאטרון הטרור", רפאל כהן-אלמגור (עורך), **סוגיות יסוד בדמוקרטיה הישראלית**, הקיבוץ המאוחד - ספריית פועלים, בני ברק, 1999, עמ' 247-264.

משכה תנועת חמאס את ישראל בכונה לתוך אזורים מיושבים בצפיפות, במטרה להעלות את מספר הקורבנות בקרב האזרחים וכך לזכות באהדת הקהל בעולם ולהפעיל לחץ בין־לאומי על ישראל שתעצור את המבצע.⁴³

סכסוכים כ"תוכנית ריאליטי"

הסיפור (נרטיב) של הקורבן הוא רב־עוצמה הן עבור התקשורת והן עבור קהלי היעד. תמונות יוצרות השפעה רבה יותר מאשר הקשר: תמונה של ילד עומד מול טנק תעורר אהדה מיידית. לכך נוספת הטיה פסיכולוגית מיידית של הזדהות עם הצד החלש.⁴⁴ כשמדובר בדמוקרטיות, לאהדה כזו עשויות להיות השלכות מיידיות שיובילו לשינוי בתמיכה הבין־לאומית.

הדינמיקה שנוצרת כתוצאה מכך היא כזאת שבה המלחמה הופכת במובן מסוים ל"תוכנית ריאליטי": מהלכים צבאיים ננקטים לא כדי להשיג הצלחה בשדה הקרב, אלא כדי להפיק סדרה של דימויים חזקים, שיעצבו את התפיסות בעולם וכן בעורף של הצדדים הלוחמים. למעשה, שדה הקרב מאבד את משמעותו הגאוגרפית, נמתח ומתרחב לכל מקום שאליו מובילות אותו התמונות וחיבורי האינטרנט. סוג כזה של עימות הוא מופע אינטראקטיבי, שבו הצופים נוטלים חלק פעיל בהגדרת הגיבור והנבל ובהשפעה על התוצאה הסופית. בתוך ההקשר הזה, השקיפות מציבה מגבלה ברורה על היכולת לעשות שימוש בכוח, באמצעות איום על הלגיטימציה הבין־לאומית של המדינה. כך, למשל, יכולה נערה פלסטינית כעֶד תמימי להשפיע על המאבק בזירה הבין־לאומית יותר מאשר גדוד צבאי.⁴⁵

כוחן של התמונות הופך את המצלמה עצמה לנשק שלעיתים הופך את יחסי הכוח בין הצדדים המתמודדים: היא מחלישה את הצד החזק צבאית, ומעצימה את החלש, חסר אמצעי הלחימה, שהוא לרוב ארגון לא מדינתי הנאבק במדינה. משמעות ההשפעה שמפעילה התקשורת היא שהצלחה בשדה הקרב עלולה להרחיק מהניצחון

⁴³ אסטרטגיה זאת הייתה מוצהרת והובעה בפירוט באתר חמאס ("אסטרטגיה של גדודי עז א־דין אלקסאם"), אך ההתייחסות אליה הוסרה ב־2014.

⁴⁴ Alex P. Schmid and Janny De Graaf, *Violence as Communication: Insurgency, Terrorism and the Western News Media*, London: Sage Publications, 1982, p. 69

⁴⁵ עוזי דן, "ריאל מדריד אירחה את עהד תמימי והעניקה לה חולצה עם שמה", *הארץ*, 29 בספטמבר 2018.

כשתמונות של הרס ומוות שוחקות את התמיכה הבינלאומית. ככל שההצלחה הצבאית של אחד הצדדים מכרעת ומובהקת יותר, כך גדל הסיכוי שהוא ייראה כתוקפן וכנבל. פעמים רבות, הצד החזק אינו מבין את עוצמת הדימויים או את השלכותיהם ופועל כדי להסתיר את התמונות, באופן שרק מחרף את הבעיה.⁴⁶ מקרה מובהק של התנגשות בין שתי תפיסות מלחמה שונות לחלוטין ניתן היה לראות בתגובתה של ישראל למשט לעזה במאי 2010.⁴⁷ כשישראל שיגרה את אנשי הקומנדו הימי לעלות על סיפון ה"מאווי מרמרה" היא פעלה במסגרת תפיסת לוחמה קלסית: הספינה נתפסה כאיום, וההצלחה נמדדה במניעת הגעתה לעזה. מזווית הראייה של המתכננים הצבאיים המטרה הזאת הושגה, אף שהמבצע גבה את חייהם של תשעה פעילים טורקיים (ועשירי שמת מפצעיו מאוחר יותר) על הספינה, ועוד 20 שנפצעו. המפגינים, לעומת זאת, פעלו מתוך אסטרטגיה שהותאמה לעימות בעל שונות ושקיפות גבוהים - מטרתם הייתה ליצור אירוע תקשורתי שיעלה את המודעות לסגר הימי על עזה ויפעיל על ישראל לחץ להסיר אותו, גם במחיר של סיכון חייהם. הפשיטה של חיל הים הישראלי על הספינות הועילה למטרתם הרבה יותר מאשר לו היה המשט מגיע ליעדו. וכך הפכה הצלחה צבאית לתבוסה דיפלומטית, שבסופה נאלצה ישראל להתנצל בפני טורקיה ולשלם לה פיצויים, וכן להקל את הסגר באופן מהותי.⁴⁸ ניכר ששחקנים לא מדינתיים מסתגלים למשמעויותיה של המלחמה החדשה מהר הרבה יותר ממדינות.

⁴⁶ דוגמה מובהקת לדינמיקה הזאת היא הסרט שהיה מועמד לאוסקר 'חמש מצלמות שבורות'. הסרט, אשר מציג את המאבק הפלסטיני נגד גדר ההפרדה בבילעין, נסוב סביב שבירת המצלמות בידי חיילי צה"ל במטרה למנוע את הפצת התמונות שהכילו. במבט לאחור, מדובר בגישה מזיקה לחלוטין.

⁴⁷ Joshua Mitnick, "Flotilla Assault Off Gaza Spurs Crisis," **The Wall Street Journal**, June 1, 2010; Colum Lynch, "Was Israel's Flotilla Raid Legal?," **Foreign Policy**, June 1, 2010; "ICRC Says Israel's Gaza Blockade Breaks Law," **BBC News**, October 3, 2011.

⁴⁸ "All You Need to Know About the Israel-Turkey Reconciliation," **Haaretz**, June 27, 2016.

לזהות את האויב: סוגים שונים של ארגוני טרור

"אם אתה יודע את עצמך, אך לא את האויב, הרי כל ניצחון שתנצח תהיה נוחל גם תבוסה כנגדו"
(סון טסו, אמנות המלחמה⁴⁹)

השיעור הקריטי שלימד אותנו האסטרטג הסיני סון טסו הוא שבמלחמה לא נלחמים באויב, אלא באסטרטגיה שלו. בעידן זה, של שקיפות גבוהה ושונות רבה, חשוב במיוחד לזהות את היריב, את מטרותיו ואת האסטרטגיה שלו. ארגוני טרור נבדלים זה מזה במטרות ובאמצעים, והתגברות על האתגרים שהם מעמידים מחייבת כלים שונים.⁵⁰ אם אין מבינים את אסטרטגיית האויב, או מפרשים אותה באופן שגוי, התוצאה עלולה להיות בחירה באסטרטגיה מוטעית שתוביל לתבוסה, כפי שקרה באירוע המרמרה.⁵¹

להבין את האויב - מבט תאורטי

המשתנה הראשון שבעזרתו נוכל לאפיין ולהבחין בין ארגוני טרור שונים הוא מטרותיהם, המשתרעות מקונפורמיזם קיצוני (קבלת המערכת הבין-לאומית ויעדיה) ועד נון-קונפורמיזם מוחלט (דחיית מערכת זאת ויעדיה).⁵² על-פי הסיווג הזה, במערכת הבין-לאומית שעודה נשלטת בסך הכול על-ידי הפרדיגמה הווסטפליאנית⁵³ ועל-ידי עיקרון ההגדרה העצמית, ארגון טרור השואף להפוך למדינת לאום או לייסד בזאת ייחשב כקונפורמיסט, ללא קשר לאידיאולוגיה שלו, התעמולה שהוא מפיץ או מעשיו.

⁴⁹ סון טסו, "אמנות המלחמה", תל-אביב: הוצאת מערכות, מהדורה שישית 1990, עמ' 28.

⁵⁰ Angel Rabasa, "Where Are We in the 'War of Ideas'?" in Brian Michael Jenkins and John P. Godges (eds.), **The Long Shadow of 9/11**, RAND Corporation, MG-1107-RC, Santa Monica CA, 2011, p. 62.

⁵¹ להרחבה בנושאי חלק זה ראו גם: Amichai Ayalon, "Distinctions in Asymmetric Warfare", in Amichai Ayalon and Brian Jenkins (eds.), **War by What Means, According to Whose Rules? The Challenge for Democracies Facing Asymmetric Conflicts: Proceedings of a RAND-Israel Democracy Institute Workshop, December 3-4 2014**, pp. 15-18.

⁵² סיווג זה מבוסס על הפרדיגמה שפיתח רוברט ק' מרטון כדי להגדיר ולבחון התנהגות סוטה אשר, אף שבמקורה פותחה עבור יחידים, שוכללה כך שתיושם גם ללימוד ההתנהגות של שהקנים בין-לאומיים. ראו:

Robert K. Merton, "Social Structure and Anomie," **American Sociological Review**, 3(5) (October 1938), pp. 672-673.

⁵³ מקובל לראות בשלום ווסטפליה משנת 1648 כזה שהניח את התשתית לרעיון של ריבונות המדינות.

ארגונים כגון PKK (מפלגת הפועלים הכורדית), IRA (הצבא האירי הרפובליקני), פתח⁵⁴ וחמאס נכנסים כולם לצד הקונפורמי של המשוואה. מנגד, ארגון טרור המבקש לקרוא תיגר על הכללים הנהוגים במערכת הבין-לאומית, גם אם הוא נוקט אמצעים מקובלים יחסית, ייחשב כנון-קונפורמיסטי. דוגמאות מתבקשות הן דאעש ואל-קאעדה, אך בקטגוריה זאת יכללו למשל גם ארגונים השואפים להחיל שלטון קומוניסטי כלל-עולמי.⁵⁵

המשתנה החיוני השני לצורך הבחנה בין ארגוני טרור הוא מגוון האמצעים שראויים בעיניהם לשימוש, או במילים אחרות, האסטרטגיה שבה בוחר הארגון על-מנת להשיג את מטרותיו.⁵⁶ בסיווג השאול מדיונו של הסוציולוג מקס ובר על האתיקה של שחקנים פוליטיים, ניתן להגדיר את הסוגים האידיאליים כ"אתיקה של אחריות" ו"אתיקה של יעד סופי".⁵⁷ אתיקה של אחריות מבוססת על מחויבות לחברה בכללותה והיא פרגמטית. אתיקה של יעד סופי רואה עצמה מחויבת אך ורק להשגתם של יעדים מעל ומעבר לכל שיקול אחר, והערך העליון שלה הוא טהרנות אידיאולוגית.

לצורך הסיווג ההתנהגותי שלנו ניתן להגדיר ארגוני טרור בהתאם לרמת האחריות שלהם (או היעדרה), כפי שמשתקף באמצעים שנחשבים בעיניהם כמקובלים לצורך הגשמת מטרותיהם. דוגמה מובהקת תהיה השקפתו של הארגון על השימוש בנשק להשמדה המונית, או מידת הסבל שהוא מוכן להמיט על האוכלוסייה שלו עצמו כדי לקדם את יעדיו.⁵⁸

⁵⁴ פתח נכלל ברשימה זאת בגלל המגמה שלו טרם הסכמי אוסלו ולאחר מכן שוב בתקופת האנתפאדה השנייה: ארגוני טרור משנים תדיר דפוסי התנהגות כתוצאה מתמריצים ומאילוצים.

⁵⁵ Ayalon, 2014..

⁵⁶ Denis Goulet, **Development Ethics at Work: Explorations—1960–2002**, Routledge, London, 2006, p. 64.

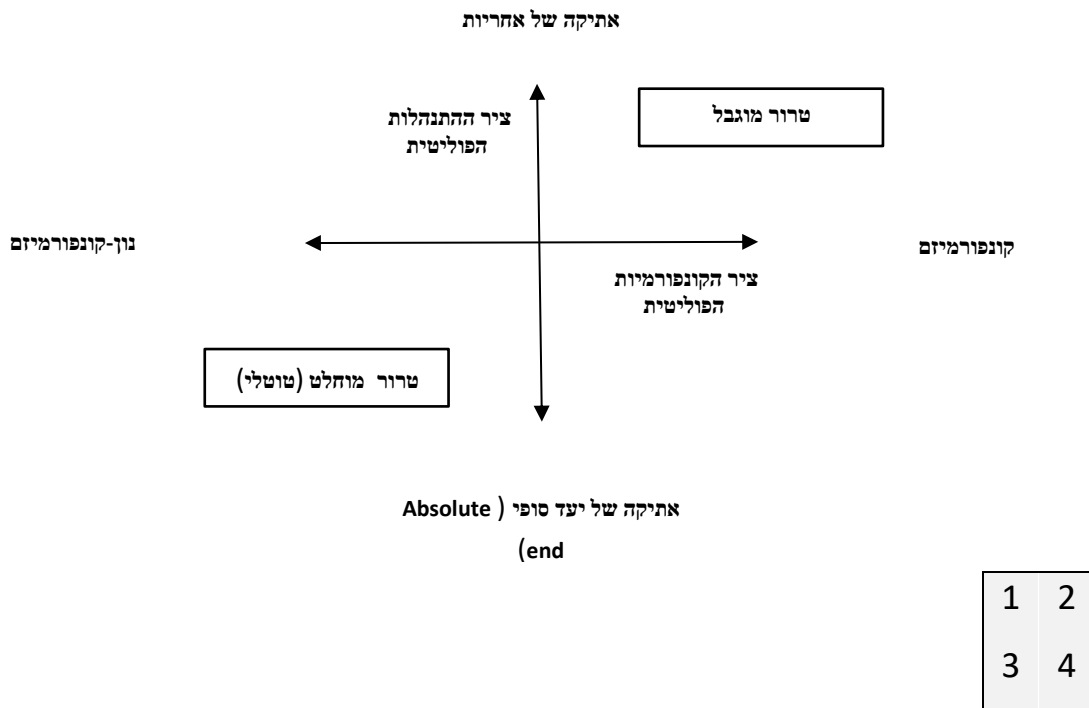
⁵⁷ Max Weber, "The Three Types of Legitimate Rule," in Amitai Etzioni and Edward W. Lehman (eds.), **A**

Sociological Reader on Complex Organizations, Holt, Reinhart and Winston, New York, 1980, p. 22

Ayalon et al, **Fighting with Distinction(s)**, 14–18⁵⁸

תרשים 2

שחקנים לא מדינתיים אלימים: סיווג התנהגותי⁵⁹



בהתאם להבחנות אלה מוצג בתרשים 2 סיווג מרובע של ארגוני טרור, המבוסס על מטרות ואמצעים. המרכיב המבני הראשון - מידת הקונפורמיות הפוליטית - מיוצג בציר ה-X, כאשר הנון-קונפורמיזם נמצא בקצה השלילי והקונפורמיזם בקצה החיובי. המרכיב המבני השני - ההתנהלות הפוליטית - מיוצג בציר ה-Y, ומשקף את אופן קבלת ההחלטות הפוליטית במציאות של ערכים סותרים. בקצהו השלילי נמצאת האתיקה של היעדים הסופיים, ובקצה החיובי האתיקה של האחריות.

בעזרת הדגם הזה נוכל להגדיר ארבעה טיפוסים מובחנים של ארגוני טרור.⁶⁰ רביע 1 - שחקנים לא מדינתיים אלימים (להלן - ארגוני טרור) הנמצאים ברביע זה מאופיינים בנון-קונפורמיזם מבחינת יעדיהם. הוא מתבטא בשאיפתם לשנות את המערכת הבינלאומית, או לפחות להתנתק ממנה. ההתנהלות הפוליטית שלהם מתאפיינת באחריות, המתבטאת בעיקר בדאגתם לאוכלוסייה שהם תופסים עצמם כאחראים לה. כאשר נראה היה שאלקאעדה מנצח במלחמה בעיראק, הוא ניסה

⁵⁹ Ibid, 19.

⁶⁰ Ibid, 19-24.

למתן את האלימות שבה נהג כלפי ארגוני אסלאמיים אחרים, דוגמת "האחים המוסלמים". בנקודת הזמן הזו הוא פעל בתוך הרביע הזה. מדובר בארגונים בלתי יציבים, מאחר שקיים חוסר הלימה ניכר בין מטרותיהם, ובין האמצעים שהם נכונים לנקוט כדי לממש אותן; מכאן שאלה בעיקר שחקנים לא מדינתיים בתהליכי מעבר. רביע 2 - ארגוני טרור ברביע זה מתאפיינים במטרות קונפורמיסטיות, המתבטאות בשאיפתם להצטרף למערכת הבין-לאומית ולא לשנותה. התנהלותם הפוליטית מאופיינת באחריות - הם עושים שימוש באמצעים שבחלקם עולים בקנה אחד עם המקובל במערכת הבין-לאומית. מאפיין נוסף הוא פערים המתגלעים בין המטרות ארוכות הטווח המוצהרות ובין ההתנהלות בפועל.⁶¹ הם צפויים להפגין גישה פרגמטית, שתתאפיין בשיח יום-יומי בין אסטרטגיה לדיפלומטיה.

מלחמה היא חלופה מוגבלת עבור קבוצות אלה כיוון שחייבת להיות מידתיות מוכוונת מטרה ביחס שבין המחיר שישלמו לתוצאה הצפויה. בשורה התחתונה, ארגוני טרור אלה נוהגים כחסידי הנאמנים של המדינאי אוטו פון ביסמרק ומתייחסים לפוליטיקה כאל אמנות האפשרי, ולמלחמה כאל תהליך מוגבל.⁶² דוגמאות לקבוצות מסוג זה הן תנועות שחרור לאומי שמצויות על סף השגת הניצחון, ותנועות גרילה בשלב האחרון לקראת הפיכתן למפלגות פוליטיות לכל דבר ועניין. על אף נטייתן להליכה על הסף מעת לעת, תנועות כגון חמאס, חזבאללה, והטאלבאן בשנות המלחמה באמריקנים, הן דוגמאות לקבוצות מטיפוס הרביע השני.⁶³

רביע 3 - ארגוני טרור ברביע זה מתאפיינים ביעדים נון-קונפורמיסטיים, הבאים לידי ביטוי בשאיפתם להחריב את המערכת הבין-לאומית ולברוא אותה מחדש בצלמם. התנהלותם הפוליטית מתאפיינת בדבקות ביעדים הסופיים ובהיעדר תחושת אחריות

Yehoshafat Harkabi, *Arab Attitudes to Israel*, Transaction Publishers, Piscataway NJ, 1974, p. 419:⁶¹

"אמנם נכון, שאם ההתנהגות הנדרשת אינה עולה בקנה אחד עם האידיאולוגיה, אזי הנסיבות יגברו. להיעדר עקביות אידיאולוגית ימצא תירוץ שימעיט בערכו. אנשים הם מוכשרים למדי בלהתאים את האידיאולוגיה שלהם אם הנסיבות דורשות זאת. המציאות חזקה יותר מהאידיאולוגיה. מצד שני, האידיאולוגיה משפיעה על תפיסת המציאות".

3 Otto von Bismarck, *Fürst Bismarck. Neue Tischgespräche und Interviews*, Stuttgart: Deutsche VerlagsAnstalt, 1895, p. 248.

⁶³ אין שום דבר מוחלט מראש בניצחון המציאות על החזון. בפילוג ההיסטורי בשורות תנועת האחים המוסלמים המצרית יש שני לקחים. הראשון, בכך שהוא מדגים את כוחה של המציאות לעומת החלומות, בכך שמרבית "האחים" בחרו בדרך הפרגמטית. פרישתם של חסידי סיד קוטב וצמיחתן של קבוצות פורשות קיצוניות הן דוגמה למה שדובר בו לעיל. ראו:

Ana Belén Soage and Jorge Fuentesaz Franganillo, "The Muslim Brotherhood in Egypt," in Barry Rubin (ed.), *The Muslim Brotherhood: The Organization and Policies of a Global Islamist Movement*, Palgrave Macmillan, New York, 2010, pp. 39-56.

כלפי כל אוכלוסייה שהיא. הם רואים מלחמה כטוטלית, בזאת שבה המטרה הקדושה מקדשת גם את האמצעים. הדוגמה המובהקת ביותר היא של ארגוני טרור חובקי עולם דוגמת אל-קאעדה ודאעש.

רביע 4 - את ארגוני הטרור ברביע זה מאפיין קונפורמיזם בכל האמור במטרותיהם, שאינן מבטאות שאיפה לשנות את המערכת הבין-לאומית. התנהלותם הפוליטית, לעומת זאת, מתאפיינת בדבקות ביעדיהם הסופיים, תוך התנערות מכל אחריות כלפי האוכלוסיות שלהם. ארגונים אלה הם נדירים באופן יחסי, אך דוגמאות כוללות את "מקדש העם של חסידי ישו" ואת כת "הדוידאנים".⁶⁴

טרור מוגבל - מטרות ואסטרטגיות

רביע 2 הוא קטגוריה רחבה, אולם מתוכה אנו יכולים להבחין בכמה דפוסים על בסיס שתי דוגמאות בולטות מתוך הניסיון הישראלי: חזבאללה וחמאס. שניהם החלו את דרכם כארגוני טרור בעלי מבנה פיקוד רופף ולכידות נמוכה יחסית, אך מאז התפתחו לגופים בעלי רמת ארגון גבוהה, השולטים בשטח, מספקים את צרכיה של אוכלוסייה אזרחית - חמאס בעזה וחזבאללה בדרום לבנון - ומתפקדים כשחקנים פוליטיים. מבחינה אידיאולוגית, תנועת חמאס שייכת לסונה ואילו חזבאללה הוא ארגון שיעי. כל אחד מהם פועל במציאות פוליטית שונה.⁶⁵

הן חזבאללה והן חמאס מבקשים לשנות את המדינות שבהן הם פועלים בהתאם לתפיסתם את ערכי האסלאם הפוליטי. הכלי העיקרי שבעזרתו הם מנסים להשיג זאת מכונה "דעוה", כלומר הפצת האסלאם בחברה בדרכי שלום.⁶⁶ לרוב נמנעים ארגונים אלה משימוש באלימות חריפה נגד החברה שבה הם פועלים. עם זאת, קיים לעיתים מתח בין ריסון עצמי זה ובין קידום מטרותיהם, ושניהם פנו לשימוש באלימות במסגרת

⁶⁴ "מקדש העם" הייתה תנועה דתית שנוסדה ב-1955 באינדיאנפוליס, אינדיאנה. ב-18 בנובמבר 1978 ביצעו למעלה מ-900 חברי הקבוצה התאבדות המונית ביישוב מבודד בגיאנה שבדרום אמריקה לאחר רצח של חבר הקונגרס האמריקני. "הדוידאנים" היו כת שנוסדה ב-1955 בעקבות פילוג בתנועה הדוידאנית. ב-1993 הייתה הקבוצה מעורבת בעימות בין 51 יום עם סוכנים של ממשלת ארצות-הברית וזאת לאחר הריגתם של ארבעה אנשי הסוכנות למאבק באלכוהול, טבק ונשק. לרוב נוטות כתות או דתות חדשות לפרוש מהחברה הכללית ולהגיב באלימות רק כאשר הן חשות איום על אורח חייהן.

⁶⁵ ניתן להסביר רבים מקווי הדמיון בין שני הארגונים בכך שהם מתמודדים עם אויב משותף, נמצאים בקשר ביניהם ולומדים האחד מהשני ומיישמים טקטיקות שהוכחו כיעילות.

⁶⁶ שיטות הדעווה כוללות הטפה, הענקת סיוע ורווחה סוציאליים, עיסוק בפעלתנות פוליטית בשם אוכלוסיות מוסלמיות ודאגה לחברה ככלל.

הפוליטיקה הפנימית כאשר עמדו בפני רדיפה או חשו איום על מעמדם הפוליטי. רמת האלימות שהם מפגינים כלפי חוץ היא בהתאם לתפיסתם את נכונות החברה לשלם את המחירים הכרוכים בעימות.⁶⁷ מכאן שלרוב הם מפגינים אתיקה של אחריות. כאשר חזבאללה מנהל עימות אלים נגד מדינה מחוץ לגבולותיו הוא מיישם אסטרטגיה המבוססת על "מקאומה", מונח שלא ניתן לתרגמו כפשוטו, אך הוא מרמז על התנגדות פעילה הנהנית מתמיכה עממית.⁶⁸ הואיל והוא חסר את העוצמה הצבאית הנדרשת כדי להביס יריב מדינתי בהתנגשות ישירה בשדה הקרב, מבפר חזבאללה אסטרטגיה של אי-כניעה. מצב שבו אף צד אינו מנצח נתפס בעיניו כניצחון.⁶⁹ הרעיון המבצעי בגישה זאת הוא ביזור הלחימה והימנעות מאחיזה במפגש חזיתי עם צבא האויב. התקפות על האויב כוללות בעיקר מארבים וטקטיקות גרילה, לצד שמירה על יכולת לביצוע ירי רקטי משמעותי לעבר מרכזי אוכלוסייה.⁷⁰ רעיון דומה של אי-כניעה כניצחון מיושם על-ידי תנועת חמאס, שאימצה באופן כללי את תפיסת המקאומה מבית מדרשו של חזבאללה. חמאס נשענת כיום גם היא על ירי רקטי כאמצעי עיקרי במאבק צבאי, אך מאפייניה של רצועת עזה הולידו תפיסה מבצעית שונה המבחינה בין השטחים הפתוחים הסמוכים לגבול עם ישראל - המתאימים יותר לתמרון ולנסיגה, בדומה לתפיסה המבצעית של חזבאללה - ובין האזורים האורבניים המאוכלסים בצפיפות רבה יותר. שם נסמכת חמאס על שתי טקטיקות המשלימות זו את זו: האחת היא בניית תשתיות ומתקנים תת-קרקעיים המשמשים לצורכי הגנה והתקפה, כדי לקזז את העליונות האווירית של ישראל ולהגביל את יכולת התמרון; השנייה היא לגרור את כוחות היבשה של צה"ל לתוך האזורים המאוכלסים, מה שיעלה באופן ניכר את היקף הנפגעים האזרחיים, ואז לתרגם זאת

⁶⁷ מתי שטיינברג, "לוחמה אסימטרית: ההשקפה הערבית והמוסלמית", הרצאה בערב עיון של המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל אביב, 8 בנובמבר 2010.

⁶⁸ קיימים מונחים חשובים נוספים שבהם עושה שימוש חזבאללה כדי לבטא את האסטרטגיה שלו, ובכלל זה "צומוד" שמשמעותו עמידה איתנה ודבקות בעמדתך / מקומך, וכן "מוקנע" המצביע על מניעת ניצחון האויב.

⁶⁹ ראו את דבריו של חסן נצראללה בנאומו בבנת ג'בייל לאחר מלחמת לבנון השנייה ב-2006: "נותרנו עומדים איתן בשדה הקרב ולא חדלנו מלהיות חזקים, וזה כשלעצמו הוא הישג גדול עבור ההתנגדות וכישלון גדול לאויב, בהתחשב במטרות שהציבו בכל האמור בהתנגדות (כלומר חזבאללה, ע"א)".

⁷⁰ שטיינברג, "לוחמה אסימטרית".

ללחץ בין-לאומי מתגבר, כמו גם לתמיכה גוברת מבית בחמאס בקרב האוכלוסייה הפלסטינית.⁷¹

נוסף על הניסיונות לשלול הישגים צבאיים מישראל, יש לחמאס מטרה אסטרטגית לשלול את הישגיה המדיניים. מוחמד ערמאן, פעיל חמאס בכיר המרצה 36 מאסרי עולם בכלא הישראלי על מעורבותו בתכנון פיגועי התאבדות במהלך האנתפאדה השנייה, כתב בספרו משנת 2010, **מבט מבפנים על המוקוואמה (התקוממות)** שהיעד האסטרטגי הנעלה ביותר עבור הטרור של חמאס צריך להיות סיכול פיוס מדיני מכל סוג שהוא. בהקשר הזה ציין ערמאן שבראשית 2002 ניתנה הנחיה לכלל פעילי חמאס לעשות כל שלאל ידם כדי לשבש את הדיונים בין שרי החוץ של מדינות ערב בעניין יוזמת השלום הערבית, בתקופה שהביאה לפסגת בירות במרס 2002.⁷²

ניתן אפוא להגדיר את החזון האסטרטגי הן של חמאס והן של חזבאללה כדלהלן: כאשר מתרחש עימות, ישראל לא תוכל לתרגם את יתרונה הצבאי לכדי הכרעה צבאית. בד בבד יותקף העורף האזרחי של ישראל בפעולות טרור ממוקדות ובאלפי רקטות, והיעדרה של הצלחה צבאית לעומת הציפיות הגבוהות תפגע ברוח העם. כאשר ישראל תנסה להגביר את הלחץ במטרה להשיג הכרעה, תהיה התוצאה אבדות עצומות לשני הצדדים, אלא שבעבור הארגונים הללו (ובפרט חמאס) אין מדובר בהכרח בהפסד, אלא במכפיל כוח לצורך הפעלת לחץ על ישראל והשגת תמיכה בין-לאומית.

הג'האד העולמי - טרור בלתי מוגבל

הג'האד העולמי הוא בעל יעדים אסלאמיים פונדמנטליסטיים, אך הוא נבדל באופן יסודי מארגונים ותנועות דוגמת חזבאללה וחמאס ביחסו לחברה שממנו צמח, כמו גם מבחינת מטרות ואמצעים. מטרתו אינה להשיג או לשמר מדינה או ישות טריטוריאלית, כי אם לשים סוף לשיטה המדינתית ולהחליפה בחליפות אסלאמית, שהיא בעיניו צורת ההתאגדות הפוליטית היחידה שזוכה לגיטימיות ומייצגת את רצון האל. שלא כמו

⁷¹ המחשה לגישה זו הובאה בדבריו של מייסד חמאס, שייח' אחמד יאסין, בריאיון ל"פלסטין אלי-מוסלימה", כתב עת של חמאס, בספטמבר 2002: "חמאס היא תנועה עממית רחבה עם משאבים ויכולות. במקום שבו ייפול שהיד, יהיו מאה שירצו להחליף אותו... לכן, פעולות ישראליות מביאות להתרחבות חמאס ולחזוקה... כיוון שפעולות פליליות אלה מזינות את ההתנגדות כפי שדלק מזין אש". ("האסטרטגיה של גדודי אל קסאם במלחמת 2014" [ערבית], Hamis.ps/ar/library).

⁷² מוחמד ערמאן, "מבט מבפנים על המקאומה" (محمد عرمان: نظرة للمقاومة من الداخل), פרסום עצמאי באינטרנט, 2010.

ארגונים השואבים תמיכה ולגיטימציה מהחברות שבתוכן הם פועלים ומאמצים תפיסות לאומיות, הג'האד העולמי פועל יותר ככת או כגורם אנטי-חברתי, הנוהג באלימות לעיתים גם כלפי החברה שלו עצמו, חברה שאותה הוא תופס ככופרת.⁷³ בניגוד לחסידי הדעה, הג'האד העולמי שואף למוטט את המשטרים הערביים והמוסלמיים הקיימים על-ידי יצירת כאוס ומבוכה באמצעות ג'האד פנימי ולוחמה א-סימטרית.

רעיון מרכזי בג'האד העולמי הוא "פראות מנוהלת" - ייזום וניהול של כעס ואלימות דתיים כדי ליצור הזדמנויות תעמולה ארוכות טווח לארגוני הג'האד. חסידי הגישה מאמינים שהתקפות אלימות בלתי פוסקות יתישו בסופו של דבר את המדינות המוסלמיות עד שיאבדו את היכולת והרצון להטיל את מרותן, וכך יתאפשר לארגוני הג'האד להשיג שליטה בכך שיספקו ביטחון יחסי וישיבו את הסדר החברתי על כנו, בתנאים שלהם. מרכיב נוסף ב"פראות מנוהלת" הוא התגרות שנועדה להביא לתגובה צבאית מצד מעצמות כדרך לגייס ולהכשיר לוחמים, תוך יישום אסטרטגיה של התשה, הדומה לזאת של טרור מוגבל.⁷⁴ פראות, שעוצמתה מועצמת על-ידי דיווחי התקשורת ו"תיאטרון הטרור", משרתת אפוא מטרה כפולה: זריעת פחד והבאת האויב לקריסה מבפנים, וקידום גיוסם של תומכים ומתנדבים.

על אף ההבדלים במטרות ובאמצעים של ארגוני טרור, הן כולל והן מוגבל, ניתן להבחין בשני מאפיינים משותפים באסטרטגיות שהם נוקטים. הראשון הוא השימוש בטקטיקות של התשה ומניעת הניצחון מהיריב; השני הוא השימוש באלימות לאו דווקא נגד היריב ובשדה הקרב, אלא דווקא נגד צדדים אחרים - האוכלוסייה האזרחית של האויב והקהילה הבין-לאומית (שבקרבה מבקשים הטרוריסטים לעורר פחד או אהדה). ההבדלים המרכזיים בין שני סוגי הארגונים, במונחים של אידיאולוגיה ושל אסטרטגיה, מצביעים על הצורך לאמץ אסטרטגיות שונות בהתמודדות מולם.

⁷³ נראה שרק בעולם של שקיפות גבוהה יכול היה ארגון כמו דאעש, שלו כל התכונות של כת מקומית, להפוך לאיום בקנה מידה עולמי.

⁷⁴ דוקטרינת "הפראות המנוהלת" תוארה בפירוט בספר שפורסם ברשת בשנת 2004 בידי אבו-באקר נאג'י, שתרגום שמו הוא "פראות מנוהלת: השלב החיוני ביותר שבזכותו יגבר כוח הרצון הלאומי האסלאמי. ראו: e Stephen Ulph, "New Online Book Lays Out Al-Qaeda's Military Strategy," Terrorism Focus, Vol. 2, No. 6, 2005

מאפייני המלחמה של הדמוקרטיה נגד הטרור כיום

המלחמה בטרור - צורה של המלחמה החדשה המתאפיינת בשקיפות גבוהה ובשונות רבה - היא בעלת מאפיינים ייחודיים, המבדילים אותה מ"מלחמות ההכרעה" שהכרנו בעבר. חשוב להדגיש שמאפיינים אלה אינם באמת נפרדים זה מזה, ותכופות מתקיימת ביניהם השפעה הדדית במגוון אופנים; אנו מציגים אותם בנפרד למען בהירות הניתוח.

מלחמה בקרב האנשים

על-פי הגנרל הבריטי רופרט סמית, "המלחמה בקרב האנשים שונה. זו המציאות שבה האזרחים ברחובות ובבתים ובשדות - כל האנשים ובכל מקום, הם שדה הקרב. ההתנגשויות הצבאיות עשויות להתחולל בכל מקום - בנוכחות אזרחים, נגד אזרחים, בהגנה על אזרחים. האוכלוסייה האזרחית היא המטרה, היעד שיש להשיג, לא פחות מאשר לגבור על כוח אויב".⁷⁵

בזירה המתאפיינת בשקיפות גבוהה ובהעברה קבועה של מידע בזמן אמת, מטרת המאבק היא לזכות בלגיטימיות בעיני האנשים.⁷⁶ בהתאם לכך, המדד העיקרי לערכן של פעולות הוא השאלה כיצד הן נתפסות בעיני כלל בעלי העניין - בעיני הלוחמים עצמם משני הצדדים, בעיני האוכלוסייה של המדינה, בעיני האוכלוסייה שבשמה לוחם האויב; ובעיני משקיפים "ניטרליים" החשופים לשטף המידע. להשגת לגיטימציה בעיני אוכלוסיית הצד האחר עשויות להיות השפעות חשובות במיוחד, כפי שהתרחש במקרים רבים של מערכות נגד התקוממות.

אחת ההשלכות העיקריות של דגש חדש זה על האנשים, היא השינוי שחל במשמעות וברוחב היריעה של האמרה "דע את אויבך". בעבר, כל שנדרש היה להכיר את האויב

⁷⁵ Smith, 19. המונח "מלחמה בקרב האנשים" נטבע על ידי סמית', שם.
⁷⁶ Brooks, 2016, 93.

בהיבטי המנהיגות והיכולות הצבאיות, ואילו כיום חיוני להכיר את החברה של האויב - הרובה האנושי, מאווייה והמתחים הפנימיים שמתקיימים בה. במקום לראות את היריב כמקשה אחת, ההבחנה היא המפתח להבנה של ממש. הבנת ההבדלים היא שהובילה להצלחה הרוסית בצ'צ'ניה לפני הקרב על גרוזני (1994-1995) ולהצלחה האמריקנית בקרב פלוג'ה השני (2004).⁷⁷ צה"ל אימץ גישה דומה בעזה, בהצלחה חלקית, נגד אסטרטגיית חמאס שביקשה לגרור אותו להילחם באזרחים במקום בפעיליה.

מלחמה בקרב האנשים מביאה לטשטוש רבות מההבחנות בין לוחמים ובין אזרחים. בשני הצדדים הופך העורף האזרחי לחזית החשובה ביותר במלחמה: ארגוני טרור מבקשים להכות ישירות באוכלוסייה האזרחית ולא בכוחות הצבא, בעוד שלהם עצמם אין לרוב שטחים או מתקנים לוגיסטיים המופרדים ממתקנים אזרחיים או מהאוכלוסייה. במלחמה מעין זו, עוצמה צבאית היא לרוב פחות חשובה מיכולתה של החברה לשמור על תפקוד אפקטיבי תוך כדי משבר ולקיים את ערכי הליבה שלה.⁷⁸ אלא שבה בעת, לצורך המאבק על הלגיטימציה יש הכרח להבחין בין טרוריסטים ובין החברה האזרחית שמתוכה הם פועלים. ניתן לתקוע טריז בין אנשי הטרור ובין האוכלוסייה הסובבת אותם רק במאמץ כפול: מתן תקווה לאוכלוסייה האזרחית, ובמקביל שיגור התקפות "כירורגיות" נגד פעילי טרור. זוהי הגישה שנקטה ארצות הברית בעיראק (בהובלת גנרל דיוויד פטראוס)⁷⁹ ובאפגניסטן (בהובלת גנרל סטנלי מקריסטל),⁸⁰ ושצה"ל נקט ביהודה ושומרון. על-מנת שאסטרטגיה כזאת תעבוד חייב השימוש בכוח להיות סביר ומידתי - "הכוח המינימלי הדרוש להשגת היעד הצבאי", כפי שהגדירו הרמטכ"ל דאז, רא"ל גדי איזנקוט.⁸¹ שימוש בכוח מופרז יביא כנראה לתוצאה הפוכה מהמבוקש, ויפחית את הלגיטימציה ואת התמיכה בעיני הקהילה

⁷⁷ Smith, 2005, 249

⁷⁸ Ayalon and Gittleman, 2018, 31.

⁷⁹ Thomas E. Ricks, "Gen. Petraeus Warns Against Using Torture," **The Washington Post**, May 11, 2007: "This fight depends on securing the population, which must understand that we—not our enemy—occupy the moral high ground"; Brooks, 2016, pp. 94, 379 (n. 28).

⁸⁰ NATO, **International Security Assistance Force, Tactical Directive**, Kabul, Afghanistan, July 6, 2009. גנרל סטנלי מקריסטל: "זהו מאבק למען תמיכת האוכלוסייה... עלינו לכבד את האוכלוסייה ולהגן עליה מפני דיכוי ואלימות... זה שונה מקרב רגיל".

⁸¹ מתוך דבריו של רב-אלוף גדי איזנקוט בכנס הרצליה על מאזן החוסן והביטחון הלאומי ה-18, המרכז הבינתחומי הרצליה, דצמבר 2018.

הבין-לאומית והאוכלוסייה המקומית כאחת.⁸² חשוב לזכור שהאוכלוסייה המקומית אינה מזדהה בהכרח עם מטרותיהם של ארגוני הטרור, אך היא תיטה לכך יותר אם תיאלץ לשלם את מחיר המלחמה.

היברידיות

בספרו **חקירות פילוסופיות**, הפילוסוף לודוויג ויטגנשטיין הדגים את הרעיון של "משחקי לשון" באמצעות שרטוט שניתן לראות בו ארנב או ברווז באותה מידה של סבירות.⁸³ על-פי פרופ' רוזה ברוקס, מרצה למשפטים ועיתונאית, המלחמה החדשה היא תרחיש של "ארנב-ברווז": בהקשר אחד זוהי פעילות עבריינית; בהקשר אחר מדובר בפעולות אלימות, נפרדות זו מזו; בהקשר שלישי ניתן לפרש אותה כמלחמה. המלחמה החדשה היא תופעה היברידית. אבדה כליל הבהירות של ההבחנות המוכרות בין עת מלחמה לימות שלום, בין סכסוך מזוין ובין פשע, בין יחסי החוץ לענייני הפנים ובין הממד הצבאי לתווך האזרחי.⁸⁴

ההיברידיות של המלחמה החדשה קוראת תיגר על רבות מהתפיסות הוותיקות של היחסים הבין-לאומיים ושל החוק הבין-לאומי. אחת השאלות המרכזיות שעולה היא אם המאבק בין מדינה לארגון טרור הוא מלחמה או פעילות לאכיפת החוק. אחת ההגדרות הרווחות של מלחמה היא "מאבק אלים בין מדינות",⁸⁵ שבה אין מקום לארגוני טרור. אלא שאם ארגוני הטרור משתמשים באלימות נגד מטרות אזרחיות כדי להשיג יעדים פוליטיים, מערכת אכיפת החוק במבנה הקיים שלה חסרה את הכלים הדרושים כדי להתמודד עם תופעה זאת, שאינה מתיישבת עם ההגדרות המסורתיות של פשיעה.

ההתנגשות בין הגישות השונות להגדרת תופעה זאת מתועדת היטב בהיסטוריה הקרובה. כשפרצה האנתפאדה השנייה ב-2000 התגלעה מחלוקת בין אגף המודיעין

⁸² במקרים מסוימים, ובכלל זה המקרה הישראלי, חלק מהשחקנים המקומיים והבין-לאומיים כופרים בעצם זכותה הבסיסית של המדינה להתקיים ורואים בה בלתי לגיטימית. במצב זה לא סביר שאופן ההתנהלות של המדינה ישנה את תפיסותיהם.

⁸³ 6 Ludwig Wittgenstein, *Philosophical Investigations*, trans. G. E. M. Anscombe, 4th ed., Wiley-Blackwell, Hoboken NJ, 2009, p. 22.

⁸⁴ Brooks, 2016, p. 35, pp. 221–223.

⁸⁵ שם, עמ' 219.

של צה"ל ובין השב"כ, בשאלה - האם האנתפאדה הייתה מהלך אלים מתוכנן של יו"ר הרשות הפלסטינית, יאסר ערפאת, שנועד לקצור הישגים מדיניים שלא הצליח להשיג בשיחות קמפ דייוויד; או שמדובר בהתקוממות עממית נגד הכיבוש הישראלי וכן נגד הרשות הפלסטינית, שנתפסה כמשתפת פעולה עימו? ממשלת ישראל קיבלה את עמדת צה"ל שהאנתפאדה הייתה מהלך אלים מתוכנן שביצע שחקן לא מדינתי, ובחרה במענה צבאי כלפי הרשות הפלסטינית. ארצות הברית ניצבה בפני דילמה דומה בעקבות 11 בספטמבר 2001 - האם לראות אותם כסכסוך מזוין, או כמעשים נפשעים פליליים, רצח המוני, או פשעים נגד האנושות? הממשל האמריקני הגדיר את הפיגועים הללו כסכסוך מזוין והגיב בכיבושה בכוח של אפגניסטאן ובהמשך של עיראק.⁸⁶

למעשה, המלחמה נגד הטרור אינה מלחמה במובן המסורתי וגם אינה פעילות אכיפת חוק, אלא שילוב של שתיהן. בניית אסטרטגיה הולמת עבורה מחייבת הכרה באופייה ההיברידי.⁸⁷ את הרעיון של הניצחון, ובכלל זה המטרות והאמצעים להשיגו, יש לראות במונחים של מלחמה ושל אכיפת חוק גם יחד.

היעדרה של הכרעה צבאית

בספרו "כיצד דמוקרטיות מפסידות במלחמות קטנות" טוען גיל מרום שדמוקרטיות מפסידות במלחמות קטנות כיוון שאינן מסוגלות לפעול ברמת האלימות והאכזריות הדרושות כדי להגיע להכרעה צבאית.⁸⁸ הוא נשען על ההנחה שהדרך העיקרית להשיג ניצחון עוברת בשדה הקרב. ואולם אם המלחמה מתחוללת במצב של שקיפות גבוהה ושוונות רבה, מדובר בהנחה מפוקפקת.⁸⁹ במלחמה כזו, שבה מתנגשות אסטרטגיות ה"הכרעה" וה"אי-כניעה", נהנית האחרונה מיתרון ברור. רמת השקיפות הגבוהה

⁸⁶ שם, עמ' 219

⁸⁷ Brooks, 2016, p. 223.

⁸⁸ Merom, 2003, p. 15. המונח "מלחמות קטנות" נטבע בשנות ה-90, כאשר המלחמה בטרור טרם הוגדרה אך ניכר היה שמדובר בעימות שונה ממלחמות ההכרעה הקלאסיות. לנוכח זאת, חוקרים פיתחו כינויים שונים על מנת להגדיר סוג זה של עימותים, ובהם "מלחמות קטנות", עימות בעצימות נמוכה, "המערכה שבין המלחמות" ועוד.
⁸⁹ Brooks, 2016, 417 (n. 33); Smith, 2005, 4

מטילה מגבלות חמורות על השימוש בכוח בידי הצד החזק, ותכופות מתקיים מתאם הפוך בין השימוש בכוח ובין השגת הניצחון.

מ־1973, עיקר המלחמות שנלחמת ישראל הן נגד ארגוני טרור. עם זאת, ועל אף המכות המוחצות שכוונו ליכולות הצבאיות של ארגוני הטרור הן בלבנון והן בשטחים פלסטיניים, מעולם לא הניף אף ארגון טרור דגל לבן. לא זו בלבד, אלא שהשימוש שעשתה ישראל בכוח סייע לחמאס ולחזבאללה בהתאמה להעצים את התמיכה הפנימית במאבקהם.⁹⁰ הכרעה צבאית התבררה כלא רלוונטית בסוג זה של מאבק.⁹¹ הכרעה צבאית התבררה כלא רלוונטית גם עבור מלחמותיה של ארצות־הברית בעיראק ובאפגניסטאן. מיד לאחר מהלכי פתיחה של לחימה קלסית שנוהלו בהצלחה רבה, עמדה ארצות־הברית בפני התקוממות עממית שבה לא יכלה לטפל באמצעים צבאיים בלבד. בסכסוך מסוג זה, מטרתם של כוחות הצבא היא להשיג את התמיכה של האוכלוסייה המקומית - ההפך מאסטרטגיה הדורשת להגיע להכרעה צבאית מהירה.

על־פי פרופ' ברוקס: "ככל שתפעיל יותר כוח, כך אתה פחות אפקטיבי".⁹²

אפשר לטעון שמדינות לא דמוקרטיות מסוימות, שפעלו בלי מגבלות כלשהן, הגיעו לתוצאות צבאיות מרשימות. הדוגמאות הן מלחמתה של סר־לנקה בארגון "הנמרים הטמיליים" וכן, ממש זה לא כבר, המערכה המשותפת הסורית־רוסית נגד המורדים בסוריה. עם זאת, מקרי בוחן אחרים כגון הפלישה הסובייטית לאפגניסטאן, ממחישים שגם בהיעדר כל אילוץ, אין כל ערובה להכרעה צבאית. נוסף על כך, הגדרת הניצחון נובעת כאמור מתוך ערכיה של החברה. אם חברה דמוקרטית מוותרת לחלוטין על ערכיה ועל כללי ההתנהגות שלה במלחמה בטרור, לא ניתן לומר שנחלה ניצחון.

נראה שגם ההנהגה הצבאית מבינה את הדינמיקה הזאת. בריאיון שהעניק בינואר 2019 במסגרת הכנס לזכרו של רא"ל אמנון ליפקין־שחק במכללה הבין־תחומית בהרצליה, אמר הרמטכ"ל לשעבר איזנקוט שהטרור בן־זמננו הוא תופעה מורכבת שלא ניתן להתמודד איתה באמצעים צבאיים בלבד. טענה דומה העלה רופרט סמית בנוגע

⁹⁰ 3 Richard Burkholder, "Lebanese See Hezbollah as Politically Stronger After Conflict with Israel," **Gallup News Service**, November 17, 2006; Adam Taylor, "Poll: Hamas Popularity Surges After War with Israel," **The Washington Post**, September 2, 2014.

⁹¹ Freilich, 2018, 175.

⁹² Brooks, 2016, 93 (n. 25)

להתערבות בקוסובו בשנות ה-90 של המאה ה-20 ולמלחמות בעיראק ובאפגניסטאן, שבהן שירת כמפקד ולימים למד אותן כחוקר: "בכל המקרים הללו הצליח כוח צבאי להביא אולי להצלחה צבאית מקומית, אך תכופות ההצלחה הזו לא הצליחה לממש את התקוות המדיניות: אין יותר ניצחון מכריע".⁹³ גם המלחמה הקרה התאפיינה בהיעדר הכרעה צבאית (במקרה המדובר היה זה חלק מהקשר רחב יותר של הימנעות מהתנגשות צבאית ישירה). מרכיבים מסוימים בתאוריה שפותחה עבור המלחמה הקרה, כמו תשומת לב רבה יותר להרתעה, עשויים להיות שימושיים גם בהקשרי המלחמה נגד הטרור.

סכסוך מתמשך

המלחמה החדשה מתאפיינת בהיעדר נקודות התחלה וסוף ברורות למעשי האלימות.⁹⁴ פרופ' ברוקס טוענת שהתמשכותה של המלחמה היא תוצאה של שינוי פרדיגמטי באופייה. מהפכות טכנולוגיות החלישו את המדינה והפחיתו את חשיבותם של הגבולות, ובמקביל העצימו יחידים ושחקנים לא מדינתיים.⁹⁵ מובן שמגמה זאת מתעצמת גם בגלל אופיים של ארגוני הטרור והיעדרה של ההכרעה הצבאית, כדברי ברוקס: "מלחמה נגד ארגונים המשנים פניהם בהתמדה ושלעיתים קרובות אין להם הנהגה מרכזית מובנית לא יכולה 'להסתיים' בהסכם שלום".⁹⁶ כפי שקבע צ'ק פרייליך, לשעבר סגן ראש המל"ל, בהתייחס לניסיון הישראלי, "טבעם של האיומים החדשים - יריבים בלתי סדורים המוטמעים עמוק באוכלוסייה אזרחית - פגע קשות ביכולתה של ישראל לנהל קרב המשלב תנועה ואש להשגת הכרעה, והוביל ללחימה ארוכה יותר".⁹⁷ לפי סמית, כל עוד פעילי טרור וגרילה נמנעים משדה הקרב, בלתי אפשרי לסיים סכסוך בהכרעה.⁹⁸ התוצאה היא שהסכסוכים בני זמננו נוטים להיות ממושכים בהרבה, ואולי אף בלתי נגמרים.

Smith, 2005, 20. ⁹³

Ayalon and Gittleman, 2018, 18. ⁹⁴

Brooks, 2016, 351. ⁹⁵

Ibid. ⁹⁶

Freilich, 2018, 190⁹⁷

Smith, 2005, 290-291. ⁹⁸

אוצר המילים הצבאי העכשווי נותן ביטוי למגמה זו במגוון אופנים. צה"ל אימץ את רעיון המב"ם (המערכה שבין המלחמות) המתאר את המציאות של מאבק מתמשך שחווה כיום ישראל; כפי שהגדיר זאת ראש מערך המבצעים המיוחדים של צה"ל בריאיון לבן כספית: "במערכה שבין המלחמות, שמתקיימת כל הזמן, אתה בעצם מנסה לדחות ככל האפשר את המלחמה עצמה".⁹⁹ בקרב הכוחות המזוינים של ארצות־הברית מכנים זאת "מבצעים צבאיים שאינם מלחמה". השימוש במונח כזה מצביע על עידן של עימות מתמשך - כדברי ברוקס, "במקום לראות במלחמה מצב עניינים של הכול או כלום, החלה התורה הצבאית להדגיש שעימות מתרחש על גבי רצף".¹⁰⁰ הממסד הצבאי שהחל לתפוס את המציאות של התמשכות המלחמה, עבר מתפיסה של מלחמה כוללת המכוונת להכרעה מהירה, לכזאת המכוונת לשמר את הכוח לפרק זמן בלתי ידוע. מפקדי צבא הפכו לגורם מרכזי מפני פעולות נוספות, והמטרה עברה מהכרעה בשדה הקרב ליצירת התנאים להסכמה מדינית באמצעים אחרים.¹⁰¹ ברוקס כותבת ש"אם נכיר בכך שהמלחמה אינה מצב נדיר היוצא מן הכלל, אלא גורם הנוכח תמיד בענייניהם של בני האדם [...] אולי נוכל לפתח מערכת כללים ומוסדות עבור התחום המשתרע בין מלחמה כוללת ושלוש מלא".¹⁰² האופי המתמשך של המלחמה בטרור משפיע על המדינות הדמוקרטיות המנהלות אותה, ויש לו תפקיד חשוב גם בהגדרה המחודשת של מושג הניצחון. במלחמות העבר הוגדר הניצחון כאירוע יחידני שנועד להתרחש בעתיד. אם המלחמה מתמשכת, יש להגדיר את הניצחון כתופעה מתמשכת המתרחשת בהווה.

עצימות משתנה

בהקשר של המלחמה, עצימות הסכסוך נוגעת להיקף ולעוצמה של הכוח הצבאי המופעל בשדה הקרב. במאבק מתמשך שבו הכרעה צבאית אינה אפשרות סבירה, נוטה עצימות הסכסוך לדעוך - עצימות גבוהה היא בת־קיימא רק במלחמות הכרעה

⁹⁹ בן כספית, "סודי ביותר: מפקד מערך המבצעים המיוחדים של צה"ל בריאיון ראשון", מעריב, 4 בפברואר 2017.

¹⁰⁰ Brooks, 2016, 82, 350.

¹⁰¹ Smith, 2005, pp. 289, 292–296.

¹⁰² Brooks, 2016, 352.

קצרות. מלחמה נגד ארגוני טרור מתאפיינת לרוב בפרקי זמן קצרים של עצימות גבוהה, שלפניהם ובעקבותיהם תקופות של עצימות נמוכה יותר. המעבר מעימות בעצימות נמוכה לעימות בעצימות גבוהה יכול להתרחש ביוזמתו של אחד הצדדים, או שהוא יכול להיות תוצאה של הסלמה לא מכוונת. במיוחד בתקופות הזמן של העצימות הנמוכה, עשויה הזירה או החזית העיקרית של המאבק לעבור למקומות אחרים - למשל משדה הקרב לזירה הבין-לאומית.¹⁰³

ברוקס מדגימה כיצד יישם הצבא האמריקני את הרעיון של עצימות משתנה בעיראק מ-2008 בהתאם למציאות מעגלית בת שישה שלבים:

1. שלב אפס, היעדרה של כל פעילות צבאית והתמקדות בפעילות אזרחית בשטחים הכבושים;

2. חיזוקם של כוחות מתונים ושימוש במנופים כלכליים;

3. חיזוק ההרתעה, בעיקר באמצעות תצוגות עוצמה בלתי אלימות;

4. נטילת היוזמה;

5. השגת שליטה, שלב הכולל מבצעים צבאיים בעצימות גבוהה;

6. שיתוף פעולה עם כוחות מקומיים והחברה האזרחית.

מדיניות זו, שזכתה לשם "מבצעי הייצוב", אומצה על-ידי משרד ההגנה האמריקני בעיראק ובאפגניסטן, כמו גם בהתערבויות באפריקה.¹⁰⁴

מלחמה בשלוש חזיתות

מלחמת ההכרעה התפתחה באופן ליניארי: משלום, דרך סכסוך ומשבר ועד למלחמה המוכרעת בשדה הקרב באמצעים צבאיים. אז הובילה ההכרעה הצבאית לפעילות בחזית הבין-לאומית, שהסתיימה בהסדר מדיני חדש.¹⁰⁵

במלחמות שמתאפיינות בשונות רבה ושקיפות גבוהה, שבהן הקו בין שלום למלחמה מטושטש, הפעילות בחזית הצבאית, הבין-לאומית והביתית אינה ליניארית אלא

¹⁰³ Ayalon and Gittleman, 2018, 19, 69.

¹⁰⁴ Brooks, 2016, 82–83.

¹⁰⁵ Smith, 2005, 16, 110. חלק זה של המאמר מבוסס על Ayalon and Gittleman, 2018, 37–56.

מקבילה ולרוב בוזזמנית. בשונה ממלחמות בעבר, החזית הצבאית אינה בהכרח החשובה ביותר. גנרל ולרי גרסימוב, סגן שר ההגנה וראש המטה הכללי הרוסי, קבע ש"במאה ה-21 אנו עדים לנטייה לעבר טשטוש הקווים המפרידים בין מלחמה ושלום [...] כללי המלחמה עצמם השתנו. תפקידם של אמצעים לא צבאיים לצורך מימוש היעדים הפוליטיים והאסטרטגיים גדל, ובמקרים רבים הם אף עולים באפקטיביות שלהם על עוצמתו של הנשק".¹⁰⁶

החזית המרכזית במלחמה נגד הטרור היא החזית האזרחית - חזית הבית ("העורף"), הכוללת את מוסדות המדינה במגוון רמות כמו גם את רשתות הקשרים החברתיים המרכיבים את החברה האזרחית, את המגזר העסקי, משקי הבית ואנשים פרטיים. החזית האזרחית היא לרוב המטרה העיקרית של ארגוני הטרור, המניחים שפגיעה בה היא הדרך הטובה ביותר להשגת יעדיהם.¹⁰⁷ מזכ"ל חזבאללה, חסן נצראללה, תיאר את העברת הדגש מהחזית הצבאית לחזית האזרחית בנאום "קורי העכביש" המפורסם: "כדי לשחרר את הארץ אין לנו צורך בטנקים ובמטוסים. בעזרת שהידיים נוכל לכפות את רצוננו על האויב הציוני [...] 'ישראל' הזאת, שברשותה נשק גרעיני ואת חיל האוויר החזק ביותר באזור, היא חלשה יותר מקורי עכביש".¹⁰⁸

הגורם החשוב ביכולתן של דמוקרטיות לזכות במאבק על החזית הביתית הוא חוסן חברתי. החוקרים מרקוס קאק ופטריק סקדפולרק הגדירו את החוסן חברתי כ"כושרה של מערכת להתמיד במצב התפקוד הנוכחי שלה, בעודה ניצבת בפני הפרעות ושינויים, להסתגל לאתגרי העתיד ולהשתנות בדרכים שמחזקות את תפקודה".¹⁰⁹ מדינות יכולות לחזק את החוסן החברתי שלהן במידה מסוימת באמצעות היערכות למשברים והגדרה מראש של מטלות ושל תחומי אחריות. ואולם בסופו של דבר, החוסן החברתי נשען קודם כול על מידת הלכידות של הציבור ועל יכולתו לתפקד בצורה מיטבית במהלך משבר מתמשך.

¹⁰⁶ Smith, 2005, 82, 333; Mark Galeotti, "The Gerasimov Doctrine' and Russian Non-Linear War," In Moscow's Shadows (blog), July 6, 2014; Brooks, 2016, 417 (n. 33)

¹⁰⁷ דוח הוועדה לבהיגת מוכנות העורף למצבי חירום, פברואר 2017, עמ' 23-27.

¹⁰⁸ מתוך נאומו של חסן נצראללה בבנת-ג'ביל ב-26 במאי 2000.

¹⁰⁹ Markus Keck and Patrick Sakdapolrak, "What Is Social Resilience? Lessons Learned and Ways Forward,"

Erdkunde, 67(1) (March 2013), p. 8.

לדיון מקיף יותר בחוסן החברתי ומרכיביו ראו: Ayalon and Gittleman, 2018, 38-43.

בחברה הומוגנית, הנרטיבים הלאומיים מחזקים את "חזית הבית" בעיתות משבר, ומגייסים את האזרחים באמצעות הבלטת המכנים המשותפים. לעומת זאת, בחברה הטרוגנית ושסועה, ובמיוחד אם אחת מהקהילות שבה מזדהה עם האויב מבחינה לאומית, דתית, או תרבותית (או שהיא נתפסת ככזאת), יביא המשבר לרוב להעמקת השסעים ויערער את החוסן. לפיכך, בחברה הטרוגנית הכרחי להבחין בין חוסן לאומי ובין חוסן בין־קהילתי. בעוד חוסן לאומי מבוסס על הנרטיב של קהילת הרוב, החוסן הבין־קהילתי מבוסס על תחושת ביטחון בין האזרחים, בני קהילות ומגזרים שונים. ככלל, כמידת האמון בין קהילות שונות, כך עוצמת החוסן החברתי.

מגמות של גלובליזציה ושל הגירה כמו גם גלי פליטים, הפכו את הדמוקרטיות המערביות ליותר ויותר הטרוגניות. שינויים דמוגרפיים - במיוחד רצון של קבוצות מהגרים לשמר את זהותן התרבותית, הלשונית והערכית - מעוררים בדרך כלל תגובה שלילית בחברה הקולטת, מה שמוביל לקיטוב עמוק יותר ולפיצול חברתי. דבר זה משמש בתורו כקרקע פורייה לצמיחה והתפשטות של תנועות קיצוניות ושל טרור.¹¹⁰ כלל המגמות הללו מחייבות שימת דגש רב יותר על חיזוק החוסן הבין־קהילתי. היכולת לתווך במחלוקות חברתיות ולחזק את האמון ההדדי היא מאפיין ייחודי של המערכות הדמוקרטיות; למעשה, זהו אחד ממקורות העוצמה הבסיסיים שלהן. מכאן, שחיזוק החוסן הבין־קהילתי מחייב דווקא הקפדה מוגברת על נורמות דמוקרטיות, במקום ויתור עליהן או השעייתן בעתות משבר.

החזית השנייה בחשיבותה במלחמה בטרור היא החזית הבין־לאומית. במסגרת "תיאטרון הטרור", השגת תמיכה בין־לאומית ושלילתה מהיריב היא מטרה מרכזית עבור ארגוני הטרור. גם כאן חשוב לעמוד על ההבחנה בין טרור מוגבל למוחלט: ארגוני טרור מוגבל מבקשים לזכות בהכרה ולגיטימציה בין־לאומית, בעוד ארגונים המחויבים לטרור מוחלט אינם מתחשבים בקהילה הבין־לאומית. פעולותיהם מתמצות לרוב בניסיון להטיל אימה, למשוך מגויסים ולחתור תחת החברה. לפיכך, בהתמודדות עם קבוצות המחויבות לטרור מוחלט, המאמץ העיקרי מושקע בחזית הצבאית.

¹¹⁰ Ibid, 33.

הדרישה העיקרית מהחזית הבין־לאומית היא קבלת לגיטימציה.¹¹¹ יכולתה של מדינה לנהל מערכה אפקטיבית נגד טרור תלויה בהכרה במערכה זאת כצודקת מצד מדינות אחרות ושחקני מפתח בקהילה הבין־לאומית. היעדר לגיטימציה מתבטא פעמים רבות במניעת תמיכה, וכן בניתוק יחסים דיפלומטיים, מסחריים ותרבותיים ברמות שונות. בעידן השקיפות הגבוהה חייבת שאלת הלגיטימציה להביא בחשבון את דעת הקהל העולמית, כמו גם את היחסים בין ממשלות. לגיטימציה בין־לאומית קשורה לתמונות המלחמה שמועברות אל הציבורולשמירה על העליונות המוסרית; זוהי סיבה נוספת לאיפוק בהפעלת כוח ולשמירה על עקרון ההבחנה בין פעילי טרור לאזרחים.

בהערכת הלגיטימציה הבין־לאומית של מדינה יש להבדיל בין שלושה סוגי לגיטימציה: בסיסית, זירתית ומצבית. לגיטימציה בסיסית היא נכונותה של הקהילה הבין־לאומית לקבל מדינה כחלק ממשפחת האומות, בהתבסס על ערכיה המכוננים. לגיטימציה זירתית היא נכונות הקהילה הבין־לאומית לקבל את מדיניותה של המדינה ביחס לסכסוך נתון ככזאת העולה בקנה אחד עם ערכי הקהילה. לגיטימציה מצבית היא מידת הקבלה של הקהילה הבין־לאומית את התנהגותה של מדינה במצב או במבצע מסוים. מכאן שמדינה עשויה להיתפס כשחקן לגיטימי (לגיטימציה בסיסית), כמעורבת במבצע צבאי לא לגיטימי (לגיטימציה זירתית), או כמנהלת מבצע צבאי לגיטימי, אך עושה שימוש בטקטיקות בלתי מוסריות (לגיטימציה מצבית).¹¹²

במלחמה בטרור חייבת החזית הצבאית להתמודד עם חוסר היכולת להגיע להכרעה, כמו גם עם העצימות המשתנה של המאבק במהלך הסכסוך. בדומה למאבק בפשיעה, ההצלחה של הלחימה בטרור נמדדת ביכולתה של המדינה לצמצם את האלימות לרמה שמאפשרת לחברה לתפקד באופן נורמלי תוך שימור ערכי הליבה שלה, ולאפשר לקובעי המדיניות לנהל תהליך דיפלומטי. מכאן שהיעד הצבאי במלחמה הזו צריך להיות הגנה על אזרחי המדינה, על שטחה ועל התשתיות; להאריך את פרק הזמן שבין ההתפרצויות המאופיינות בעצימות גבוהה; וליצור הרתעה ארוכת טווח, הכוללת הפעלת כוח באופן שיגרום ליריב לשנות את מדיניותו.

¹¹¹ Brooks, 2016, 93.

¹¹² ראו Ayalon and Gittleman, 2018, 43-45.

כלי מרכזי במימוש יעדים אלה הוא הרתעה גמישה, כלומר האיום בהפעלת כוח צבאי מדוד המשולב בקשת רחבה של עיצומים ותמריצים כלכליים, פוליטיים ודיפלומטיים. היעד הוא כפול: ראשית, ליצור הבחנה בין ארגון הטרור ובין האוכלוסייה שבתוכה הוא פועל, ולהעניק לאחרונה תקווה; ושנית, למזער באמצעות פיתוח קשת רחבה של אפשרויות מענה את הסכנה שבהתכתשויות שוליות המידרדרות לכלל עימות של ממש.

הרתעה גמישה מחייבת ריסון של השימוש בכוח, כלומר לא להפעיל כוח נוסף על זה הנחוץ על מנת להשיג את התכלית הצבאית. עיקרון זה הודגש על-ידי איזנקוט, שציין כי העובדה שאירועים ביטחוניים שהתרחשו במהלך 2015-2016 לא התפתחו לכדי אנתפאדה שלישית היא תוצאה של מדיניות נכונה בנוגע לשימוש בכוח: כוח הופעל באופן ממוקד, שדרש הבחנה בין אוכלוסייה ובין ארגוני טרור והימנעות מענישה קולקטיבית. איזנקוט הוסיף כי האתגר הוא ליצור אווירה ביטחונית חיובית ולמנוע התרחבות נוספת בידי חמאס, ובמקביל להעניק תקווה לאוכלוסייה שיש בה 47% אבטלה.¹¹³

כאשר מנהלים את המלחמה בשלוש חזיתות, הניצחון נשען על הצלחה טקטית בשלושתן. חשוב להעריך את השפעתן זו על זו, וכן לאזן כראוי את המאמצים ביניהן.

מלחמה המתגרת את הדמוקרטיה

משנות ה־70 של המאה ה־20, עם תחילת עלייתו של הטרור העולמי, שבה ועלתה השאלה כיצד דמוקרטיה ליברלית, המושתתת על שמירה על כבוד האדם ועל זכויות האזרח, יכולות להילחם באפקטיביות נגד טרור בלי להזדקק לדיכוי אלים בדגם של מדינות משטרה. פרופ'פול וילקינסון, שדן ביחסים המורכבים שבין הטרור ובין הערכים והמוסדות המכוננים של הדמוקרטיה הליברלית, כתב: "בהיסטוריה יש דוגמאות למכביר של 'מצב חירום' או 'שלטון צבאי' שסחפו מדינות דמוקרטיות לדיקטטורות בקלות מרשימה".¹¹⁴

¹¹³ דברים שנשא ראש המטה הכללי גדי איזנקוט בכנס השנתי החמישי לזכרו של הרמטכ"ל אמנון ליפקין שחק במרכז הבינתחומי בהרצליה, בשיתוף המכללה לביטחון לאומי, בנושא "צה"ל והחברה הישראלית", ינואר 2017. ראו הערות שוליים 75 ו-76 לעיל.

¹¹⁴ Paul Wilkinson, *Terrorism and the Liberal State*, John Wiley, New York, 1977, p. 126.

האפשרות הזו איננה דמיונית. כאשר הטרור הופך אלים וקטלני יותר והלחץ הציבורי מתעצם, גובר הפיתוי לוותר על כמה מהאיזונים והבלמים הדמוקרטיים כדי להתמודד איתו ביעילות רבה יותר. התרת הרסנים מסתמכת על הפרדיגמה של "דמוקרטיה מתגוננת", הגורסת שהמגבלות שמטילות דמוקרטיות על השימוש בכוח וההגנה על זכויות האדם אפילו בשעת מלחמה הן חולשה מבנית אל מול פני הטרור.¹¹⁵ הנטייה להסרת האיזונים והבלמים מחריפה כאשר מבצעי הפיגועים נתפסים כ"אחרים" מבחינה דתית, אתנית ותרבותית וכאשר המאבק בטרור מתנהל הן בחזית הצבאית והן בחזית הביתית, דבר המקל על התייחסות לאזרחים כאל חלק מהאויב החיצוני וככאלה שראויים פחות לזכויות.¹¹⁶

התגובה מבית בארצות-הברית לפיגועי 11 בספטמבר היא מקרה בוחן חשוב מבחינה זו. הפיגועים - הקטלניים ביותר שביצע אי פעם ארגון טרור כלשהו - העמידו את ארצות-הברית בפני איום הטרור הגלובלי והעלו אותו על סדר היום העולמי. כחלק מההתמודדות עם איום זה, נקטה ארצות-הברית צעדים להגברת ביטחון הפנים. הוגברו באופן ניכר המעקב האלקטרוני ואיסוף המודיעין מבית, הוקמה סוכנות פדרלית שיעודה ביטחון המולדת וצומצם הפיקוח המשפטי; עוד נקבעו הליכים שיאפשרו מעצר ללא הגבלת זמן ובלא משפט ואושר שימוש נרחב באלימות במסגרת חקירות. רבים מהצעדים הללו נתקלו אמנם בהתנגדות ובביקורת בציבור ובקונגרס, אך הם לא נחסמו או בוטלו.

לכל אחד ואחד מהצעדים שנקטה ארצות-הברית יש יתרונות וניתן לטעון שהוא בגדר "רע הכרחי". ואולם השילוב של כולם יחד הביא לטשטוש מסוכן בין אכיפת החוק ובין מלחמה, ולהתייחסות לחזית האזרחית כאל חזית לחימה. נוצרו גם התנאים המקדימים להקמתה של מדינת משטרה פוטנציאלית, כפי שטען בריאן ג'נקינס, "לא בדרך של קנוניה או קשר חשאי, אלא כהתפתחות כמעט בלתי מורגשת לאורך זמן. דמוקרטיה אוכלת את עצמה בנגיסות קטנות".¹¹⁷ כשלכך מתווספת הנטייה של המלחמה נגד

¹¹⁵ ראו למשל Merom, 2013.

¹¹⁶ Brian Michael Jenkins, "An Incremental Tyranny," in Gillian Duncan, Orla Lynch, Gilbert Ramsay, and Alison M.S. Watson Gillian. (eds.), **State Terrorism and Human Rights: International Responses Since the End of the Cold War**, Routledge, New York, 2013, pp. 34–35.

¹¹⁷ Jenkins, 2013, 37–38.

הטרור להיות נעדרת נקודת התחלה או סיום ברורה, הסכנה למוסדות הדמוקרטיים נעשית מוחשית במיוחד. לפיכך יש לראות בטרור איום קיומי על זהותה של המדינה הדמוקרטית, ונדרש לגבש אסטרטגיה חדשה להתמודד מולו בהתאם.

את הסכנה לדמוקרטיה הנשקפת מהמאבק בטרור יש לבחון לצד המסקנה שלפיה המטרה הראשונה במעלה של הטרור היא החוסן החברתי, ושבתורות הטרוגניות מבוסס חוסן זה בראש ובראשונה על אמון הדדי וכבוד. כבוד זה מובטח בעיקר בזכות נורמות דמוקרטיות ומוסדות דמוקרטיים חזקים.

ההשלכות של כלל השיקולים הללו כבדות משקל. רעיון הדמוקרטיה המתגוננת עשוי להיות מוצדק אם מרכז הכובד של המאבק מצוי בחזית הצבאית ואם הרעיון מיושם לפרק זמן מוגדר מראש. אבל אם מקור העוצמה העיקרי במלחמה נגד הטרור הוא החוסן החברתי, אזי הערכים הדמוקרטיים וההתמודדות עם הטרור למעשה מחזקים זה את זה. מנגנוני הדמוקרטיה המתגוננת, כגון חוקים לשעת חירום והשעיה של חירויות, עשויים להיות יעילים לטווח הקצר, אך בטווח הארוך הם חותרים תחת יכולתה של החברה להתמודד עם האיום ועלולים אף לערער אותה, ולהוביל להקצנה גוברת ולהתפרצויות אלימות מצד מיעוטים מזדרימים.

לנוכח זאת אנו מציעים להרפות מפרדיגמת הדמוקרטיה המתגוננת, המבוססת על הנחת קיומו של מתח מובנה בין שמירה על הביטחון ובין שמירה על הדמוקרטיה, ולאמץ במקומה פרדיגמה חלופית של דמוקרטיה מכלילה, שרואה את ההגנה על הערכים הדמוקרטיים כמרכיב חיוני ומרכזי במלחמה בטרור. הגנה על ערכי הדמוקרטיה ושימורם אינה רק מטרה שצריך לעמוד בה, אלא נדבך מרכזי וחיוני באסטרטגיה לשימור החוסן החברתי ולסיכול של האיום הנשקף מצד הטרור. שמירה על זכויות המיעוטים לנוכח הטרור היא הערובה הטובה ביותר לחיזוק הביטחון, בדיוק מפני שהיא מקטינה את השפעת הטרור על החברה, הן מבחוץ (החזית הבין-לאומית) והן מבית.¹¹⁸

כאשר נדרש בית המשפט העליון בספטמבר 1996 לדון בסוגיית השימוש בעינויים בחקירת חשודים בטרור, ציין נשיא בית המשפט דאז, אהרן ברק, כי "לא פעם נלחמת

¹¹⁸ Ayalon and Gittleman, 43-44.

הדמוקרטיה כשאחת מידיה קשורה לאחור. חרף זאת ידה של הדמוקרטיה על העליונה, שכן שמירה על שלטון החוק והכרה בחירויות הפרט, מהוות מרכיב חשוב בתפיסת ביטחונה".¹¹⁹ בניגוד לדבריו המפורסמים של השופט ברק, אנו טוענים שהדמוקרטיה אינה מנצחת למרות מגבלותיה, אלא בזכותן. האסטרטגיה שמאמצות מדינות דמוקרטיות רבות לצורך המלחמה בטרור מעמידה בסופו של דבר את עצם אופיין הדמוקרטי בסכנה של התמוטטות מבפנים. עובדה זו מעלה צורך דחוף בתאוריה חדשה של המלחמה - ובתאוריה חדשה של ניצחון.

האיום על הדמוקרטיה מגדיל את חשיבותה של החזית האזרחית בגיבוש תפיסת ניצחון. הוא גם מצריך בחינה מתמדת של השפעותיה של כל אחת מההחלטות במלחמה, כמו גם של השפעתן המצטברת, על אופייה הדמוקרטי של המדינה.

¹¹⁹ בג"ץ 6001/94, 4054/95, 6536/95, 5188/96, 7563,97, 1043/99, 7628/97 ("בג"ץ ההיתרים בחקירות").

ניצחון במאבקה של הדמוקרטיה בטרור: ניצחון משולב מתמשך

כיצד משפיעים מאפייני המלחמה נגד הטרור על תפיסת הניצחון? הדיון שלהלן בוחן את היעד המדיני ואת האסטרטגיה לממשו.

היעד המדיני

בלוחמה מסורתית בין מדינות, מוגדר הניצחון במונחים של מציאות מדינית חדשה טובה יותר, המושגת לאחר הכרעה בשדה הקרב או במלחמת התשה. בכל אחד מהמקרים הללו, ניתן לתאר את נקודת הזמן שבה הושג הניצחון. בניגוד לה, המלחמה החדשה היא מאבק מתמשך ללא נקודת סיום מוגדרת - הכרעה צבאית או כניעה הן מונחים בלתי רלוונטיים מעיקרם. לפיכך, היעד המדיני שביחס אליו נקבע המושג "ניצחון" איננו מציאות עתידית ושונה, כי אם "מציאות הווה מתמשכת". מציאות הווה זו מתייחסת לשימור מתמשך של ביטחון ושל איכות חיים, מתוך שמירה על ערכי הליבה של החברה המתמודדת על אף המאבק הממושך ולכל אורכו. מדובר בגישה דומה לזו שנוקטים גופי אכיפת החוק, שמטרתם אינה חיסול מוחלט של הפשע, אלא הפחתתו לרמה שניתנת לשליטה תוך שמירה על ערכי החברה.

היעד המדיני מצביע על פרמטרים שונים להצלחה עבור כל אחת מהחזיתות שהגדרנו קודם: בחזית הביתית (האזרחית), ההצלחה נמדדת בחוסן החברתי שהושג ובימור ערכי הליבה באמצעות דמוקרטיה מכלילה. בחזית הבין-לאומית המדד הוא שימור הלגיטימציה - הבסיסית, הזירתית והמצבית - בעיני הקהילה הבין-לאומית. בחזית הצבאית, מדובר בהגנה על אזרחי המדינה, על שטחה ועל התשתיות והמתקנים שבה, במטרה לאפשר את חיי היום-יום במרוצת המאבק.

כשמסקללים אותם יחד, ניתן לסכם יעדים אלה כדלהלן: התכלית המדינית במלחמה נגד הטרור כוללת קיום ביטחון ואורח חיים מיטבי בזמן מאבק מתמשך, מתוך שמירה על ערכי הליבה של המדינה הדמוקרטית, הנתפסת כשחקן לגיטימי בקהילה הבין-

לאומית. הניצחון הוא כולל (מתרחש בזמנית) ומתמשך - הוא אינו אירוע יחידני, כי אם תהליך מתמיד.

נשיא ארצות הברית לשעבר, ברק אובמה, אמר בנאום באוניברסיטת ההגנה הלאומית (NDU) במאי 2013: "אמריקה ניצבת אם כן על פרשת דרכים. עלינו להגדיר את טבע המאבק ואת רוחב היריעה שלו, שאם לא כן הוא יגדיר אותנו. עלינו לשים לנגד עינינו את אזהרתו של ג'יימס מדיסון כי 'אין אומה המסוגלת לשמר את חירויותיה בעיצומה של לחימה'. לא אני ולא אף נשיא אחר נוכל להבטיח תבוסה מוחלטת של הטרור [...] את ניצחוננו על הטרור לא יציין טקס כניעה על אוניית מערכה [...] הניצחון יימדד בהורים הלוקחים את ילדיהם לבית הספר [...] באיש צבא לשעבר הפותח עסק [...] בנחישות השקטה - אותו סירוב להיכנע - שהוא המגן והחרב שבידנו גם יחד".

האסטרטגיה להשגת הניצחון

בניגוד ללוחמה המסורתית, את המלחמה החדשה לא ניתן לנצח בכוח צבאי בלבד.¹²⁰ את האסטרטגיה להשגת הניצחון יש להשתית על גישת העוצמה החכמה, התפורה בדיוק למידתו של מאבק המדינה הדמוקרטית בטרור. עוצמה חכמה משלבת מרכיבים של עוצמה צבאית, דיפלומטית, כלכלית ותרבותית במטרה להשיג ניצחון. כאסטרטגיה לניהול המלחמה נגד הטרור, עוצמה חכמה צריכה לשקף איזון דינמי בין כוח קשה לרך; בין עצימות נמוכה לגבוהה; ובין החזיתות שבהן מתחולל המאבק.

האיזון בין עוצמה רכה לקשה מצביע לא רק על כך שניצחון במאבק לא יכול להיות מושג בחזית הצבאית באורח בלעדי, אלא גם על הצורך לנקוט צעדים אקטיביים במטרה להעניק תקווה לאוכלוסייה שמתוכה פועלים ארגוני הטרור. למשל, מתן הזדמנויות כלכליות וחינוכיות משמש גם כדי להרחיק את האוכלוסייה האזרחית מארגוני הטרור ובכך להחלישם, וגם להגביר את הלגיטימציה הבין-לאומית.

עם זאת, גם אם צעדים אלה עשויים לשאת פירות בטווח הקצר, אין לראות בהם תחליף לחתירה לעבר פתרון מדיני ארוך טווח. כאשר הניצחון אינו מוגדר כהכתבת תנאים לצד

¹²⁰ 3 Blum, 2013, pp. 420–421; Smith, 2005, 4–6, 398–401; Brooks, 2016, 92–94.

השני במטרה ליצור מציאות מדינית חדשה, גובר הסיכוי להגיע לפתרונות לשביעות רצונם של שני הצדדים (win-win).

המלחמה בטרור היא בעצימות משתנה. יש לפעול על־מנת שפרקי הזמן שבהם העצימות גבוהה יהיו קצרים ככל האפשר. במהלך פרקי זמן אלה, החזית הבין־לאומית והחזית הביתית משרתות את החזית הצבאית. המטרות בחזית הצבאית צריכות להיות שימור ההרתעה ולא ניסיון להביא להכרעה. במהלך התקופות שבהן העצימות היא נמוכה, סביר שמרכז תשומת הלב יוסט והחזית הצבאית תהפוך משנית לשתיים האחרות. אסטרטגיה של עוצמה חכמה מאפשרת לעבור במהירות בין החזיתות השונות ולזהות את ההשפעה ההדדית ביניהן. פעולות או הצהרות בחזית האזרחית עשויות להשפיע על הלגיטימציה הבין־לאומית, ופעילות צבאית עשויה להשפיע על החוסן הלאומי.

ליעדים הצבאיים השפעה ניכרת לא רק על התוצאה הצבאית, אלא גם על התוצאות מבית ובזירה הבין־לאומית. ככל שגדל הפער בין ההצהרות הפוליטיות שנישאו מראש ובין ההישגים הממשיים של המבצעים הצבאיים, כך גדלה תחושת הניצחון שחווה היריב וגדל הנזק לחוסן החברתי. מכאן ההכרח שההנהגה הצבאית והמדינית תכיר במציאות המלחמה בת־זמננו ובמגבלותיה, תדע להסביר אותה לציבור מבעוד מועד, ותגדיר מהי השאיפה ומה בר־השגה בכל אחת מהחזיתות.¹²¹

לבסוף, כל אסטרטגיה עבור המלחמה החדשה צריכה להכיר באפשרות של שינויים מהירים בטיב האויב. ארגוני טרור הם גמישים יותר ממדינות, באופן שגם האידיאולוגיה וגם המבנה הארגוני שלהם עשויים להשתנות במהירות. היחלשותו של אל־קאעדה בעיראק ולאחר מכן צמיחתו של ארגון דאעש, דרשו מענה שונה עבור כל אחד מהם ושינוי באסטרטגיה. כאשר ארגוני טרור משיגים שליטה בטריטוריה והופכים להיות אחראים לאוכלוסייה אזרחית, כפי שקרה עם פתח וחמאס, הם נוטים להפוך לפרגמטיים יותר - אם כי כלל זה לא בהכרח נכון אם מדובר בארגונים המחויבים לטרור מוחלט, שלרוב נעדרים גמישות.

¹²¹ מלחמה עשויה לפרוץ לעיתים ביוזמת היריב. במקרה כזה ייתכן שלא יתקיימו מראש הבנות מעין אלה בשלבים המוקדמים; עם זאת, עדיין הכרחי להגדיר ציפיות ותוכניות ולמסור אותן לציבור מוקדם ככל הניתן.

עלינו לפעול תחת ההנחה שהטרור לסוגיו השונים והמאבק בו יישאר חלק מהמציאות הבין־לאומית בעשורים הקרובים. הגדרה מחדשת של מושג הניצחון היא חיונית עבור התנהלות נכונה במאבק הזה. ניצחון כבר אינו מציאות של שלום עם שוך הקרבות, אלא מציאות מתמשכת שבמהלכה מדינה מנצחת כל עוד היא מגינה על ערכיה ועל אורח חייה.

מובן שנדרש מחקר רב־תחומי מתמשך בשאלה כיצד לממש את התפיסה הזו. מחקר על אודות תפיסת ניצחון חדשה - אסור שיהיה מוגבל לחזית הצבאית, אלא הוא נדרש לחקור גם את החברה, הכלכלה, החוק והמשפט ומשתנים נוספים. היעדר יכולת לתפוס את השלכות המלחמה החדשה והניצחון החדש, יוביל כמעט בוודאות להמשך היחלשותה של הדמוקרטיה ואולי אף להתפרקותה.

אחרית דבר

העבודה על מאמר זה החלה בשלהי 2018. מטרתו הייתה לפתח נושאים שהוצגו במסמך קודם שהוציא המכון הישראלי לדמוקרטיה.¹²² המאמר פורסם באנגלית בקיץ 2020, במקביל למה שהיה בדיעבד הגל העולמי הראשון של מגפת הקורונה. באותה עת נפרסו בארצות־הברית כוחות מהמשמר הלאומי ואפילו יחידות מסוימות של צבא ארצות־הברית כדי להתמודד עם ההפגנות בעקבות הריגתו של ג'ורג' פלויד, אזרח אפרו־אמריקני, בידי המשטרה - מקרה שהדגים את טשטוש הגבולות שבין מאמצי שיטור למערכה צבאית, ואת הסכנה האורבת לחברה האזרחית כתוצאה מטשטוש זה. התפתחויות אלה הוסיפו ממד ורלוונטיות, לרבות מהמסקנות והנושאים שנדונו במאמר זה.

היו שקשרו בין מגפת הקורונה למצב מלחמה. על אף ההבדלים הרבים, בשני המקרים מדובר בעיסוק בחיים ומוות, שכולל ניהול מערכה מורכבת ורב־ממדית ודורש ניהול משברים וקביעת מדיניות מזווית רחבה ואינטגרטיבית.¹²³ בראייתנו, המאבק בקורונה דומה באופן מיוחד למלחמה בטרור: זהו מאבק ללא נקודת סיום ברורה, המתרחש בחזית האזרחית ומביא להיטשטשות הקווים בין הביטחון הפנימי לחיצוני. במאבק מסוג זה החוסן החברתי, כמו גם אמון הציבור בפעולות הממשלה, הם מפתח לניצחון. יתרה מזאת, לנוכח הופעתם המתמדת של וריאנטים חדשים ואופייה הגלובלי של המגפה, בטווח הנראה לעין המטרה אינה לחסל את הקורונה אלא לצמצם אותה לרמה נשלטת, המאפשרת את חיי היום־יום של התושבים ואת תפקוד הכלכלה.

ואולם יש רמה נוספת ומטרידה יותר של דמיון בין המאבקים. בחסות מגפת הקורונה נקטו ממשלות רבות אמצעים לשעת חירום דוגמת מעקב ועוצר, שפגעו באופן חמור בזכויות הדמוקרטיות של אנשים. כשעמדו בפני הצורך לבחור בין ביטחון ובין זכויות,

¹²² Ayalon and Gittleman, 2018.

¹²³ אסף אוריון, "מגפה, מלחמה ואסטרטגיה: לקחים אפשריים ממערכות צבאיות להתמודדות עם הקורונה", מבט על, 1278, בהוצאת המכון למחקרי ביטחון לאומי, 20 במרס 2020.

בחרו מרבית האנשים בביטחון. אלא שבמשבר נטול מועד סיום בטווח הנראה לעין, קיים סיכוי ממשי שאמצעי חירום זמניים, כגון מעקבים ושאר סמכויות, יהפכו לקבועים. לפיכך, נראה שלתפיסת הניצחון במלחמה בטרור, ששורטטה במאמר זה, יש חשיבות גם עבור ההתמודדות עם מגפת הקורונה: ניצחון במאבק בנגיף יימדד לא רק ביכולת לשמר רמה מיטבית של ביטחון ולאפשר לאנשים להמשיך בחייהם, אלא גם ביכולת לקיים את ערכי הליבה הדמוקרטיים.

נראה שהמאה ה-21 תתאפיין במשברים נוספים, שחלקם יגמדו את מגפת הקורונה. להתחממות הגלובלית יהיו השפעות ישירות כגון שיטפונות ואסונות טבע אחרים, וכן השפעות עקיפות דוגמת גלי פליטים שיברחו מבתייהם מאימת אסונות ורעב, יטילו עומס וישבשו את מערכות הרווחה במדינות המפותחות.¹²⁴ השפעות אלה יורגשו בעיקר בחזית האזרחית, ולא ניתן יהיה למנוע אותן כליל אלא רק למתן השפעתן, והן ייעדרו מועד סיום ברור. סביר אפוא שהמאה הנוכחית תתאפיין ברמות גבוהות של פחד ושל אי־ודאות - בדיוק אותו האפקט שהטרור שואף להשיג. בתגובה לאתגרים שמעמידה מגפת הקורונה ולמשברים עתידיים, הדחף להקריב את החירות על מזבח הביטחון יהיה רב־עוצמה; יש חשיבות עליונה לרסן אותו ולזכור כל העת, שוויתור על ערכי הליבה הוא בפני עצמו תבוסה.¹²⁵

¹²⁴ ועדה שמינתה ממשלת ישראל בחנה בשנים 2007–2008 את מוכנותו של העורף הישראלי למקרי חירום, התייחסה לאיומים שמציגים שינויי אקלים, כולל "מדבור, מחסור במזון ובמים, שיטפונות עקב עליית מפלס האוקיינוסים והתפרצות של מגפות נגיפיות ומידבקות, כמו גם על "עלית החזית האזרחית, ובמיוחד המרחב העירוני והמטרופוליטני, כזירה העיקרית של מאבק להשרדות, ביטחון ושגשוג". ראו: דו"ח הוועדה לבחינת היערכות החזית האזרחית למצבי חירום, פברואר 2009, עמ' 19.

¹²⁵ קיים כמובן, הבדל מהותי בכך שהקורונה וההתחממות הגלובלית אינם יריבים הפועלים בניסיון להשיג מטרה מסוימת. בניגוד לארגוני טרור, הם בהחלט לא שואפים למוטט את החברות הדמוקרטיות מבפנים. עם זאת, השפעתם בפועל וסוג האיום שהם מהווים על הדמוקרטיה זהה מעיקרה.