

מאבקה של הדמוקרטיה בטרור: מבט מישראל

מצע לדיון אסטרטגי

עמי אילון | עידית שפרן גיטלמן
מתודולוגיה: צבי לניר



מאבקה של הדמוקרטיה בטרור: מבט מישראל

מצע לדיון אסטרטגי

עמי אילון | עידית שפרן גיטלמן

מתודולוגיה: צבי לניר



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

Democracy's Struggle Against Terror: A View from Israel
Platform for a Strategic Discussion

Amichay Ayalon, Idit Shafran Gittleman
Methodology: Zvi Lanir

עריכת הטקסט: תמר שקד, נועם לסטר
עימוד: נדב שטכמן פולישוק
עיצוב העטיפה: יוסי ארזה
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

על העטיפה: פלאש 90; dreamstime.com

מסת"ב: 978-965-519-212-4 ISBN:

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), תשע"ח

נדפס בישראל, 2017

Copyright © 2017 by The Israel Democracy Institute (RA)

להזמנת ספרים בהוצאת המכון הישראלי לדמוקרטיה:

טלפון: 02-5300800 ; פקס: 02-5300867

אתר האינטרנט: www.idi.org.il

החנות המקוונת: www.idi.org.il/books

דוא"ל: orders@idi.org.il

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי א־מפלגתי, מחקרי יישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

התוכנית לביטחון לאומי ודמוקרטיה ע"ש אמנון ליפקין-שחק בוחנת וממפה את האתגרים המיוחדים שהמאבק בטרור מציב לחברות דמוקרטיות, ובעיקר את האיזונים הנחוצים בין השמירה על זכויות אדם ובין צורכי הביטחון.

התוכנית שמה לה למטרה להציג למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב את סכנת הפגיעה בערכים דמוקרטיים הנשקפת מהאמצעים שנוקטים במאבק בטרור. העלאת המודעות לסכנה זו אמורה להמריץ את מקבלי ההחלטות לבחון חלופות אחרות, פוגעניות פחות, שיבטיחו את השמירה על זכויות אדם גם בזמן מלחמה בטרור.

בראש התוכנית עומדים אלוף (בדימוס) עמי אילון ופרופ' עמיחי כהן.

הדברים המתפרסמים בחוברת זו אינם מייצגים בהכרח את עמדת המכון הישראלי
לדמוקרטיה.

תוכן העניינים

7	חברי הצוות
9	מבוא
11	שער ראשון: מסגרת לשיח אסטרטגי חדש
11	המשבר בתפיסת הפעלת הכוח
12	המשגה מחדש של מושגי היסוד: מכוח לעוצמה חכמה
	השינוי הנדרש בתורת הביטחון הישראלית עם המעבר
16	מכוח צבאי לעוצמה חכמה
20	שער שני: מבט מחדש על אופי המאבק בטרור ועל ארגוני הטרור
20	מאבק היברידי מתמשך בעצימות משתנה
23	התמרת הסכסוך
	המקרה הישראלי:
25	ריבוי של סוגי סכסוכים מקבילים לאורך זמן
27	הבחנות בין סוגים של ארגוני טרור
30	ארגוני הטרור הפלסטיניים
32	שער שלישי: דמוקרטיה מסוג חדש
32	דמוקרטיה מכלילה
35	עקרונות יסוד
37	שער רביעי: חזיתות המאבק
38	החזית האזרחית
43	החזית הבינלאומית
50	החזית הצבאית

שער חמישי: ניצחון במאבקה של הדמוקרטיה בטרור –

56 "ניצחון משולב מתמשך"

58 ניצחון במקרה הישראלי

61 סיכום והמלצות

62 הבחנה בין סוגי הטרור

62 מדמוקרטיה מתגוננת לדמוקרטיה מכלילה

63 התמרת הסכסוך

63 עוצמה חכמה

64 החזית האזרחית

64 החזית הבינלאומית

65 החזית הצבאית

חברי הצוות

ראש התוכנית לביטחון לאומי ודמוקרטיה וראש צוות חזית אזרחית, צבא וביטחון, ביטחון פנים (שב"כ)	אלוף (בדימוס) עמי אילון
ראש צוות חזית צבאית, צבא וביטחון משפטים, ביטחון פנים פסיכולוגיה	אלוף (מיל') יצחק איתן עו"ד אלי בכר ד"ר דנה בלאנדר
צבא וביטחון, ביטחון פנים צבא וביטחון חקר סכסוכים	תא"ל (מיל') יעקב גואז תא"ל (מיל') עודד גור לביא עופר זלצברגר
צבא וביטחון תקשורת פוליטית	תא"ל (מיל') מוני חורב ד"ר מורן ירחי
ראש צוות חזית בינלאומית, משפטים ביטחון וחברה מתודולוגיה	פרופ' עמיחי כהן אסף ליברטי ד"ר צבי לניר
משפטים משפטים תקשורת ועיתונות	עו"ד טל מימרן ד"ר עמיר פוקס פרופ' זוהר קמפף
משפטים מזרח תיכון ואסלאם משפטים	פרופ' מרדכי קרמניצר פרופ' מתי שטיינברג פרופ' יובל שני
אתיקה כלכלה מדינית	ד"ר עידית שפרן גיטלמן ד"ר בעז תמיר

מבוא

השאלה כיצד מתמודדת מדינה דמוקרטית עם טרור מתוך שמירה על ליבת הערכים שחרתה על דגלה היא אחד האתגרים המרכזיים הניצבים לפתחן של המדינות הדמוקרטיות בעת הזאת. מראשית המאה ה־21 אנו עדים לכך שתורות הלחימה המסורתיות - המתבססות על הפרדיגמה של מלחמה בין מדינות ומושגי היסוד שלהן הם כוח צבאי והכרעה - אינן מתאימות עוד למציאות שבה ארגוני טרור הופכים לגורם המאיים לא רק על ביטחון האומות אלא גם על המרקם החברתי שלהן ואף על הסדר העולמי.

המחקר האקדמי והדיון הציבורי עוסקים בסוגיה זו מסוף המאה שעברה, ובעיקר מאז הפיגועים בספטמבר 2001. שתי עמדות מרכזיות הונחות בדיונים אלה: האחת מדגישה את התזה שלדמוקרטיה אין יכולת להפעיל את מידת האכזריות הדרושה על מנת לנצח במלחמה מסוג זה;¹ השנייה קובעת שהפעלת האמצעים הנדרשים בלחימה בטרור מביאה לידי קריסת הדמוקרטיה מבפנים.² על פי שתי גישות אלה, מלחמתן של מדינות דמוקרטיות בטרור צפויה לנחול כישלון או לגבות מחיר כבד של אובדן הדמוקרטיה. הניתוח שאנו מציעים במסמך זה מתכתב במידה רבה עם שתי גישות אלו, אבל מבקש להציע אסטרטגיה חלופית למלחמה בטרור המאפשרת להתגבר על המגבלות ועל המוגבלות של מדינות דמוקרטיות בהתמודדותן עם תופעת הטרור תוך שמירה על ליבת הערכים הדמוקרטיים.

כמצע לדיון אסטרטגי המסמך טווה רשת של מושגי יסוד שמשקפים את החשיבה האסטרטגית המקורית המונחת ביסודו. הוא מציב סימני שאלה על אקסיומות בחשיבה הצבאית, האזרחית והבינלאומית בנוגע להתמודדות עם ארגוני טרור ובד בבד פורש מפה אסטרטגית חדשה להתמודדות עם הטרור.

1 Gil Marom, *How Democracies Lose Small Wars*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003

2 Audrey Kurt Cronin, *How Terrorism Ends; Understanding the Decline and Demise of Terrorist Campaigns*, Princeton: Princeton University Press, 2009

נקודת המוצא של המסמך נוגעת לכלל המדינות הדמוקרטיות הנאבקות עם איומי טרור, אבל הוא מנתח בעיקר את המקרה הישראלי ואת מאבקה של ישראל בארגוני הטרור הפלסטיניים, ובכך הוא תורם תרומה משמעותית לשיח הדמוקרטי הנוגע לטרור במציאות הישראלית. המלצות המדיניות הנגזרות ממסמך זה מתמקדות אפוא במקרה הישראלי.

השער הראשון של המסמך מציג מסגרת מושגית לשיח אסטרטגי חדש ובוחן את תורת הביטחון הישראלית לאור הדוקטרינה של עוצמה חכמה. השער השני מציג מבט מחודש על אופי המאבק בטרור, המוגדר "מאבק היברידי מתמשך בעצימות משתנה", בוחן את סוגיית התמרת הסכסוך ומציין את חשיבות ההבחנה בין ארגוני הטרור. השער השלישי מסרטט קווים לדמותה של הדמוקרטיה המכלילה, מתוך מחשבה שלנוכח אתגרי המאה ה-21, ובהם הטרור, יש צורך לערוך המשגה מחודשת של תורת הביטחון ושל הסדר הפוליטי. השער הרביעי מנתח את שלוש חזיתות המאבק: האזרחית, הבינלאומית והצבאית, והשער החמישי עוסק בתפיסה חדשה של "ניצחון" המחייבת שילוב מתמשך ודינמי בין החזיתות. בסוף המסמך מוצגת שוב סכמת המושגים החדשים ומוצגות ההמלצות הנגזרות מכך למקרה הישראלי.

מסמך זה הוא תוצר של דיונים מעמיקים שנערכו בקבוצת למידה ומחקר שפעלה במכון הישראלי לדמוקרטיה בשנים 2015-2016 בהנחיה מתודולוגית של ד"ר צבי לניר. עבודת הקבוצה תרמה לפיתוח משותף של ידע, תובנות ומושגים ממגוון דיסציפלינות - משפט, פילוסופיה, אסטרטגיה צבאית, מזרחנות, סוציולוגיה, תקשורת ודיפלומטיה. תפיסתנו היא שמאפייני המאבק המודרני בטרור מחייבים בחינה אינטגרטיבית של כל התחומים האלה. עם זה אנו מבינים שהמאבק בטרור מחייב, בצד ניתוח אינטרדיסציפלינרי, גם התמודדות בזירות ממוקדות, ועל כן נערכו גם דיונים בתתי-קבוצות שבחנו בנפרד את החזית הצבאית, החזית האזרחית והחזית הבינלאומית. מסמך זה מתכלל את התובנות של דיוני הקבוצה וכן את מסמכי העבודה שעל בסיסם התנהלו דיונים אלה.

שער ראשון: מסגרת לשיח אסטרטגי חדש

המשבר בתפיסת הפעלת הכוח

המלחמה המסורתית בין מדינות שונה מהותית מהמאבק המודרני בטרור. התהליך הטורי - שלום, משבר, מלחמה, הכרעה ובעקבותיה יצירת מציאות חדשה של שלום - שאפיין את הדינמיקה של הסכסוכים המסורתיים, אינו מייצג עוד את האופן שבו מתנהלים המאבקים המודרניים של מדינות דמוקרטיות בארגוני טרור. במאבקים אלה המערכה הצבאית ניטשת בקרב העמים והאוכלוסיות האזרחיות, להבדיל מהאופן המסורתי של מערכה בין מדינות המתנהלת בשדה הקרב. בניגוד למלחמה הטוטלית בין מדינות אשר חתרה להכרעה מהירה ככל האפשר, ורצף הקרבות בה הביא לניצחון ועמו להישג המדיני, המאבק מול ארגוני טרור, שלרוב הם ארגונים לא מדינתיים, הוא ממושך ואינו מביא להכרעה,

בהיעדר הכרעה צבאית, ובהתחשב בהתמשכותו של המאבק המודרני בטרור, הניצחון בו תלוי בחוסן האזרחי הפנימי ובתמיכת הקהילה הבינלאומית ותפיסתה את המאבק כצודק, לא פחות מבהישגים כשדה הקרב.

וניצחון ברצף קרבות יכול במקרה הטוב לאפשר הישג מדיני, ובמקרים אחרים - להסיג את המדינה

הנלחמת מהמציאות המדינית שהיא שואפת אליה.³ דוגמה לכך היא מבצע צוק איתן, שלמרות הישגיו בחזית הצבאית לא רק שלא יצר עבור ישראל מציאות מדינית טובה יותר, אלא שבעקבותיו החמאס אף התחזק בדעת הקהל הפלסטינית.

מהפכות התרבות, המדיה והגלובליזציה הובילו למציאות פוליטית חדשה שבה ירד כוחן של המדינות והממשלות והתחזק כוחן של חברות הענק הבינלאומיות ושל הקבוצות האזרחיות. קבוצות אלו הן חלק מאובייקט המאבק שיש "לכבוש", ויש בכוחן להשפיע על המאבק ועל תוצאותיו. כאשר

3 ניתוח זה נשען במידה רבה על דבריו של גנרל רופרט סמית, בספרו Rupert Smith, *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*, London: Allen Lane, 2005

תמיכה ציבורית ולגיטימציה בינלאומית הן תנאי מכריע להצלחת המערכה, האמצעי העיקרי להשגת מטרות המאבק אינו אלימות מסורתית אלא ניצול של אמצעי תקשורת ההמונים, גיוס הקהילה הבינלאומית, גישור הפער שבין ההישג הצבאי לבין ההישג המדיני ועוד. השונות והשקיפות שיצרו מהפכות אלו עיצבו מציאות שבה אפשר להמשיל את זירת המאבק המודרנית למעין בימת תיאטרון: הקהל - האזרחים הצופים באירועים - הוא המחליט מיהו הטוב ומיהו הרע, ותמיכתו באחד הצדדים עשויה להגביר את סיכוייו של צד זה לנצח. בהיעדר הכרעה צבאית, ובהתחשב בהתמשכותו של המאבק, הניצחון תלוי בחוסן האזרחי הפנימי ובתמיכת הקהילה הבינלאומית ותפיסתה את המאבק כצודק, לא פחות מבהישגים בשדה הקרב.

לכן אנו מציעים לתפוס את המאבק המודרני בטרור, שהוא המלחמה העיקרית שמדינות מתמודדות עימה במציאות של ימינו, כמאבק משולב שנערך בו בזמן בשלוש חזיתות: החזית הצבאית, החזית האזרחית והחזית הבינלאומית. הישג באחת החזיתות עלול להוביל לנסיגה בחזית אחרת. כך למשל, הפעלה מסיבית של כוח עשויה להוביל להישג בחזית הצבאית, אך להביא לפגיעה בלגיטימציה הבינלאומית או להתערעות החוסן האזרחי. שיקולים כאלה צריכים לעלות כאשר מתקבלות החלטות בזירה הצבאית ואף להשפיע עליהן. שינויים בסיסיים אלו דורשים עדכון קונספטואלי שבמרכזו עומד עיקרון ריסון הכוח. הם מחייבים בחינה מחודשת של מושגי היסוד שאפיינו את המלחמה הישנה, ובכלל זה סוגיות הנגזרות מהם בתחום דיני המלחמה והמשפט הבינלאומי ותפיסות בעניין מאפייני הדמוקרטיה במצבים של לחימה.

המשגה מחדש של מושגי היסוד: מכוח לעוצמה חכמה

עוצמה חכמה

המעבר ממלחמה מסורתית שנערכת בעיקר בזירה הצבאית למאבק מתמשך שנערך באותה עת בכמה חזיתות, מחייב מעבר מאסטרטגיה ששמה במרכזה את השימוש בעוצמה קשה - היינו בכוח - לאסטרטגיה חדשה. ההבנה שתפיסת ביטחון שנשענת על כוח צבאי בלבד אינה רלוונטית עוד בעולם מקוון ובמציאות שבה דיפלומטיה היא חלק בלתי נפרד מהמערכה,

הובילה יותר ויותר מדינות לאמץ מדיניות חוץ שנשענת על אסטרטגיה של "עוצמה רכה". בניגוד לעוצמה קשה, המאופיינת בשימוש בכוח על סוגיו כאמצעי להכרעת האויב, עוצמה רכה מאופיינת בעיקר בהכלה ובשכנוע בכלים דיפלומטיים, כלכליים, משפטיים, חברתיים, תרבותיים ופוליטיים כאמצעי להשגת מטרות מדיניות בזירה הבינלאומית.

המושג "עוצמה חכמה" מיוחס לפרופ' ג'וזף ניי (Nye), שהציגו כאסטרטגיה למדיניות חוץ.⁴ אירועי 11 בספטמבר ופלישת ארצות הברית לעיראק ב־2003 הובילו את ניי למסקנה שעוצמה רכה לבדה אינה יכולה ליצור מציאות מדינית אפקטיבית, ושתפיסת הביטחון איננה יכולה להישען עליה בלבד. ללא גיבוי של עוצמה קשה והפגנת נכונות מוכחת להפעלתה, העוצמה הרכה חסרת משמעות, בעיקר כאשר למאבק שותפים שחקנים שאינם מקבלים על עצמם את כללי המשחק. לפיכך הציע ניי אסטרטגיה חדשה של "עוצמה חכמה" (smart power), המשלבת בין עוצמה קשה לרכה ומתאימה את האיזון ביניהן לאסטרטגיה של האויב, לחזיתות השונות ולנקודות זמן משתנות במאבק המתמשך.

העוצמה החכמה מבטאת הכרה בשינוי שהתהווה בתפיסת המלחמה בעקבות המלחמה הקרה, שמשמעותו היא שאפשר לנצח במלחמה גם ללא הכרעה צבאית. במהלך המלחמה הקרה השימוש בכוח הפך ללא לגיטימי בשל החשש מפני הרס הדדי מוחלט, ולכן "הכרעה" הפסיקה לשמש מושג יסוד ו"הרתעה הדדית מוחלטת" תפסה את מקומה כאבן הפינה של אסטרטגיית המעצמות.

על פי דוקטרינה זו, עוצמתה של מדינה ויכולתה להשיג את מטרותיה אינן מותנות בכוחה הצבאי בלבד, אלא מורכבות מגורמים רבים ומאיזון נכון ביניהם. אחדים מהגורמים הם גורמים "רכים" – יכולת מדעית, תרבותית, כלכלית, טכנולוגית ותעשייתית, חוסן חברתי, ערכים, נכונותה של המדינה לתרום לקידומן של מטרות ליברליות ביחסים הבינלאומיים; ואחרים הם

4 השאלה למי מיוחס המושג "עוצמה חכמה" נתונה במחלוקת. יש המייחסים אותו לסוזן נוסל (Nossel), אבל במסמך זה אנו נשענים על כתביו של ניי ומייחסים את המושג לו.

גורמים "קשים" - כוח צבאי, יכולת לנקוט סנקציות כלכליות כלפי מדינות אחרות ועוד.

כאמור, אסטרטגיית העוצמה החכמה הוצעה במקורה כחלק ממדיניות החוץ והדיפלומטיה של מדינות. ואולם במסמך זה אנו מציעים לאמץ את העוצמה החכמה גם ברמה הלאומית. אנו סבורים שבמאבק היברידי מתמשך בעצימות משתנה, כפי שמאופיין המאבק המודרני בטרור (על כך נרחיב בהמשך), דוקטרינה זו נכונה כתפיסה כללית וכאסטרטגיה פנימית. לפיכך לדעתנו יש לשלב בין הפעלת כוח צבאי כחלק משימוש בעוצמה הקשה ובין נקיטת אמצעים המאפיינים את העוצמה הרכה, והדברים נכונים בכל אחת מהחזיתות - הצבאית הבינלאומית והאזרחית. בכל חזית יש לשקול מתי עדיף לנקוט עוצמה קשה, ומתי דווקא שימוש בעוצמה רכה יהיה אפקטיבי יותר.

המעבר מתפיסה הזוגלת בשימוש בכוח ליצירת מציאות מדינית חדשה לתפיסה של שימוש בעוצמה חכמה ליצירת מציאות מדינית חדשה, מאפשר הרחבה של סל האמצעים העומדים לרשות המדינה בניבוש המדיניות. מעבר כזה אף מעניק יתרון מובהק לצד שיש לו עדיפות מדעית, תרבותית ואומנותית, ולצד שדוגל בערכי החירות והשוויון. העוצמה החכמה מנטרלת את העדיפות שזוכה לה הצד החלש במקרים שבהם מופעלת נגדו עוצמה חזקה ומציגה אותו כפגוע ומוכה, כך שבאופן טבעי דעת הקהל הבינלאומית מתגייסת לטובתו.

העברת מרכז הכובד מכוח צבאי לעוצמה חכמה דורשת חשיבה מחדש על המושגים המסורתיים של תורת הביטחון, ובראש ובראשונה על המושגים "הכרעה", "הרתעה" ו"התרעה".

מושג ההכרעה

במלחמות המסורתיות הושגה הכרעה כאשר אחד הצדדים שבר את יכולתו או את רצונו של האויב להוסיף ולהילחם. ההכרעה הושגה על ידי כיבוש שטחים, השמדת מערכים קרביים או פגיעה אנושה בתשתיות. ואולם המציאות היום מראה שהטרור דווקא מתחזק תחת כיבוש; הוא נוקט אסטרטגיה של אי-כניעה ומנצח מחדש בכל פעם שהמדינות לא מצליחות להכריעו. במובן זה המאבק הממושך בטרור דומה למאבק בפשיעה - איש אינו מציב כמטרה

אפשרית את מיגורו המוחלט, וההתייחסות אליו היא כאל תופעה שיש להקטין את ממדיה ככל שניתן כדי לאפשר מציאות חיים תקינה.

מושג ההרתעה

בניגוד לתפיסה האומרת שהפעלת כוח והרס מעגנת אצל היריב תודעה של מחיר ההפסד, וכך מושגת הרתעה אפקטיבית, המציאות של המאבק בטרור מצביעה על תמונה שונה לחלוטין, שבה אין יחס ישר בין עוצמת הכוח המופעל לבין עוצמת ההרתעה. כל עוד היריב סבור שאין לו מה להפסיד, לא ניתן להרתיעו. בהיעדר תקווה, כאשר לא פותחים לפני היריב אפשרויות

אחרות לשיפור מציאות

חיו, נתיב הטרור הופך

לבחירה העיקרית שלו

(בכלל זה שימוש בנשק

תלול מסלול, במנהרות

ובפיגועי התאבדות במקרה הישראלי).

במאבק הממושך בטרור בדומה למאבק בפשיעה – איש אינו מציב כמטרה אפשרית את מיגורו המוחלט, וההתייחסות אליו היא כאל תופעה שיש להקטין את ממדיה ככל שניתן כדי לאפשר מציאות חיים תקינה.

מושג ההתרעה

ביטוי לשינוי במושג ההתרעה הוא הכישלון בחיזוי האינתיפאדה הראשונה ואירועים אחרים במזרח התיכון (במצרים ובסוריה). בעידן המאבק ההיברידי המתמשך התרעה כרוכה בבחינה של תהליכי עומק חברתיים. על זרועות המודיעין להפנים שינוי זה, וכן את היתרון שיש לאנשי מחקר ואקדמיה בזיהוי מוקדם של התפרצות אלימה. כאשר גלי אלימות באים מלמטה כעניין ספונטני וללא השראה ארגונית, היכולת לחזות אותם מראש על יסוד איסוף מודיעיני קטנה מאוד.

זאת ועוד, במציאות של מאבק מתמשך יש להבחין בין שני סוגים של התרעה: אסטרטגית ואופרטיבית או טקטית. ההתרעה האסטרטגית קשורה במגמות הגדולות הנובעות מנסיבות מבוניות והיסטוריות. רובד זה הוא גלוי לעין וממושך יחסית, ולכן ניתן עקרונית לזיהוי ואבחון. לעומתו, רובד ההתרעה האופרטיבית או הטקטית הוא תלוי מצב, ארעי ולעיתים גם אקראי, ולפיכך קשה לחזותו מבעוד מועד.

יש להפנים שכאשר מדינה מפעילה אסטרטגיה של הכרעה מול אסטרטגיית האיכניעה של הטרור, האסטרטגיה של הטרור - שאיננה שואפת להכרעה - מנצחת. את אייכולתה של המדינה להגיע להכרעה צבאית תופס היריב

כניצחון שלו, בעיקר על

רקע יחסי הכוחות בין

הצדדים. ככל שמושקע

כוח צבאי רב יותר, הישגו

של היריב, שלא נשבר -

כל עוד היריב סבור שאין לו מה להפסיד, לא ניתן להרתיעו. בהיעדר תקווה, כאשר לא פותחים לפני היריב אפשרויות אחרות לשיפור מציאות חייו, נתיב הטרור הופך לבחירה העיקרית שלו.

גדל. הלוחמים שלו הופכים לגיבורים, מועצם כוח הגיוס של הארגון, והמוטיבציה

להצטרף למאבקו ולתמוך בו גדלה ומתרחבת.

השינוי הנדרש בתורת הביטחון הישראלית עם המעבר מכוח צבאי לעוצמה חכמה

תורת הביטחון הלאומית של ישראל החלה להתעצב בשנות העשרים של

המאה שעברה. היא עוגנה בתפיסת "קיר הברזל" של ז'בוטינסקי (1923),

גובשה סופית בידי דוד בן-גוריון בתחילת שנות החמישים ובאוקטובר 1953

התקבלה בעניינה החלטת ממשלה.⁵

תפיסה זו הניחה שיש אי-סמטריה בסיסית (בהיבטים גיאוגרפיים ודמוגרפיים

ובהיקף המשאבים הכלכליים) בין מדינת ישראל לבין העולם הערבי והמוסלמי

הסובב אותה. היות שמדינת ישראל, על פי הנחתה, לא תוכל לעולם לגבור

על נחיתותה הכמותית מול מדינות ערב, עליה להביא את מדינות ערב -

באמצעות "עמידה איתנה" ובניית "קיר ברזל" של עוצמה צבאית ומדינית -

למסקנה שאין שום דרך מעשית להביא להשמדתה ולפיכך עליהן להשלים

עם קיומה.

5 יש לעמוד על ההבדלים בין תורתו של ז'בוטינסקי ותורתו של בן-גוריון. אף שהשפה

שהם השתמשו בה דומה, הם נבחנו זה מזה בעמדותיהם. ז'בוטינסקי ראה בקיר

הברזל אסטרטגיה להתמודדות עם מציאות מתמשכת של עמידה איתנה, ואילו בן

גוריון תפס אסטרטגיה זו כאמצעי למען מטרה מוגבלת יותר.

היסודות האופרטיביים שעמדו בבסיס תורת הביטחון המסורתית, כפי שכבר הוזכר לעיל, היו הרתעה, התרעה והכרעה (בשלב מאוחר יותר הוסיפה הוועדה לבחינת תפיסת הביטחון בראשות דן מרידור גם התגוננות):

הרתעה. בראש ובראשונה יש לבנות יכולת צבאית שתרתיע את אויבי ישראל מלפתוח במלחמה.

התרעה. אם ההרתעה תיכשל, נדרשת יכולת מודיעינית שתיתן התרעה מוקדמת על כוונת האויבים לפתוח במלחמה, כך שיתאפשר גיוס מילואים מבעוד מועד.

הכרעה. אם ההרתעה תיכשל וצבאות ערב יצאו להתקפה, יש להעביר את המלחמה מוקדם ככל האפשר לשטח האויב ולשאוף להשיג הכרעה אופרטיבית במערכה מהר ככל האפשר.⁶

ההנחה הייתה שיישום עקרונות אלה על ידי הכוח הצבאי יעניק מרווח זמן עד לסבב האלימות הבא - כך שיהיה אפשר להוסיף ולהתחזק צבאית, כלכלית וחברתית. מסבב לסבב ימצאו האויבים את ישראל חזקה יותר ואיתנה יותר, עד שיגיעו בהדרגה למסקנה שלא ניתן להשמידה. אסטרטגיה זו עלתה בקנה אחד עם התפיסה הקלסית של שימוש בכוח כאמצעי למנוע מהיריב להשיג את מטרותיו

המדיניות ולא לצו לקבל את קיומה של ישראל כעובדה קיימת. התקווה שעמדה מאחורי תפיסה

האיום שמדינת ישראל ניצבת לפניו היום איננו עוד איום על קיומה הפיזי, אלא על זהותה כמדינה דמוקרטית וכמדינה בעלת ייחוד לאומי מבחינת הרכב אוכלוסייתה.

זו הייתה שמהלך זה יוביל בסופו של דבר לניהול המחלוקות סביב שולחן המשא ומתן המדיני, והיא תאמה מציאות שבה האויבים שישראל עמדה מולם היו מדינות שסירבו להכיר בקיומה ופעלו להשמידה.

6 ואולם מובן שלא ניתן להשיג "הכרעה ברמה הלאומית" שתביא לכניעה של מדינות ערב. לכן היעד האופרטיבי הוא לנצח בקרב ובטווח הארוך לשחוק את רצון הלחימה של האויבים ולשנות את מטרותיהם.

תפיסת הביטחון של "קיר הברזל" ו"העמידה האיתנה" השיגה את מטרותיה - מסוף שנות השבעים ועד 2002 הושלם המהפך, וכל מדינות הליגה הערבית והתנועה הלאומית הפלסטינית הבינו שיש לקבל את מדינת ישראל בגבולות 1967, על פי החלטות האו"ם, כעובדה קיימת. אויבי ישראל שהתנגדו להחלטת האו"ם ב־1947 וחתמו ב־1967 - לאחר מלחמת ששת הימים - על שלושת הלואים של הכרזת ח'רטום, שינו את מטרותיהם הלאומיות. עדות לכך הם הסכמי השלום שחתמה ישראל עם מצרים וירדן, ההסכמה הפלסטינית להחלטות האו"ם 242 ו־338 המכירות בישראל בגבולות 1967 והחלטת הליגה הערבית מ־2002.

האיום שמדינת ישראל ניצבת לפניו היום איננו עוד איום על קיומה הפיזי, אלא על זהותה כמדינה דמוקרטית וכמדינה בעלת ייחוד לאומי מבחינת הרכב אוכלוסייתה. ההבנה שלא ניתן להשמיד את מדינת ישראל הופנמה בתודעת אויביה, בכלל זה הפלסטינים, שמאבקם להקמת מדינה אינו כרוך עוד במימוש חזון ממין זה, ולפיכך ההנחה שהאיום על ישראל הוא קיומי רק מעצימה את האיום על זהותה. לא נכון, אם כן, להניח שהתפיסה שהובילה להישגים בעבר תוביל להישגים גם בעתיד.

מושגי היסוד שתפיסת הביטחון הלאומית הישראלית נשענה עליהם - שבבסיסם ההנחה שהישגים בזירה הצבאית מכתיבים את הניצחון ויקבעו את ההתנהלות המדינית לאחר המלחמה - אינם רלוונטיים עוד במאבק שהחזית הצבאית בו היא רק אחת מהחזיתות שבהן יש לפעול, ושהישגים צבאיים בו אינם מספיקים על מנת להוביל למציאות המדינית המבוקשת.

הדברים נכונים בעיקר כאשר המאבק הוא מול מי שרואים עצמם נאבקים על זכותם הצודקת להגדרה עצמית. מאבק כזה הוא לרוב בלתי מתפשר, משום שהשאיפה לזהות לאומית קולקטיבית או לביטוייה של זהות זו היא שורשית ועמוקה, וקשה מאוד להתנגד לה. התפיסה שהכרעה צבאית לבדה אינה רלוונטית במאבק בטרור עולה בקנה אחד גם עם הצהרותיו של צה"ל למן האינתיפאדה הראשונה, שלפיהן אין אפשרות להכריע את הטרור, והמטרה שיש לשאוף אליה היא יצירת תנאים נוחים להסדר מדיני של הסכסוך.

דוגמה מובהקת לכישלון הפרדיגמה המסורתית היא התחזקות החמאס בקרב הפלסטינים בעקבות מבצע צוק איתן. למרות ההצלחה הצבאית של צה"ל במבצע זה, ולמרות המכה הקשה שספג החמאס בהרס המנהרות, בהרס התשתית של ייצור הרקטות ושיגורן ובאבדות ללוחמיו, לא הגיע הארגון לידי כניעה והנפת דגל לבן, ולא נוצרה מציאות מדינית טובה יותר לישראל לאחר סיום המבצע. בניגוד לתפיסה הרווחת בקרב חלק מהציבור הישראלי שמבצע זה הפסיק את "הטרור הגדול", בפועל, ישראל לא הכתיבה את תנאי הפסקת האש, חמאס הכפיל את כוחו בדעת הקהל בעקבות המבצע, וזרכו המדינית הדוגלת בהתנגדות אלימה הפכה למקובלת בציבור הפלסטיני.⁷ משום כך השקט שהושג - שלב העצימות הנמוכה - צפוי להיות זמני, ובהנחה שתימשך המדיניות הנוכחית, דומה שהסבב הבא הוא בלתי נמנע.

לפיכך תפיסת הביטחון הלאומית החדשה צריכה לגלם את ההבנה שניצחון במאבק מול ארגוני הטרור לא יושג על ידי שימוש בכוח צבאי בלבד, והוא תלוי בהישגים גם בזירות אחרות. לשם כך יש להניח בצד את הדוקטרינה המעניקה משקל יתר לצעדים חד-צדדיים וללחימה צבאית שאינם יוצרים אופק מדיני ולאחוז בדוקטרינה של עוצמה חכמה, המשלבת עמידה איתנה עם עוד כלים רלוונטיים למערכה מסוג זה.

אסטרטגיית העוצמה החכמה מאפשרת כאמור למדינה לנצל את יתרונותיה היחסיים כמקור של עוצמה מדעית, טכנולוגית, כלכלית ותרבותית. בד בבד, השימוש הממוקד והמרוסן בעוצמה חזקה עשוי למזער את הפגיעה בבלתי מעורבים, וממילא למתן את הפגיעה בלגיטימציה הנובעת מהפעלת עוצמה חזקה. ישראל חווה פגיעה כזו בחזית הבינלאומית כל אימת שתמונות של הרס ברחוב הפלסטיני נחשפות באמצעי התקשורת. תמונות כאלה מובילות לטענות קשות של הקהילה הבינלאומית כלפי ישראל.

7 על פי סקרים של חליל שקאקי לאחר ימי הקרבות. ראו למשל "Special Gaza War Poll," Palestinian Center for Policy and Survey Research, August 26-30, 2014. (www.pcpsr.org/en/node/492).

שער שני: מבט מחודש על אופי המאבק בטרור ועל ארגוני הטרור

מאבק היברידי מתמשך בעצימות משתנה

שני מושגים מקובלים משמשים היום לתיאור התופעה של התמודדות מדינות עם גלי טרור: "קונפליקט בעצימות נמוכה" ו"מלחמה א־סימטרית". אנו סבורים כי שני המושגים האלה אינם מתארים במדויק את פני המערכה המודרנית ולכן מציעים להחליפם במושג "מאבק היברידי מתמשך בעצימות משתנה".

אף שאיננו מגדירים את האיום הנשקף מהטרור המודרני "איום קיומי", כלומר איום על קיומן הפיזי של מדינות בטווח המייד, בעת מבצעים צבאיים העצימות אינה נמוכה. התמשכותו של הקונפליקט גם הופכת אותו לאיום על זהותן הדמוקרטית של המדינות ומציבה אתגרים למרקם החיים בהן.

בניגוד להנחות המסורתיות של המאבק בטרור, המגדירות אותו מאבק א־סימטרי בין צד אחד חזק לצד אחר חלש, במציאות המודרנית קורה לא פעם שדווקא הצד הנחות מבחינה צבאית וכמותית מתחזק בחזיתות האחרות. כך למשל, במקרה של ארגון טרור דתי־פונדמנטליסטי, אמנם מבחינה חומרית וצבאית מדובר בצד החלש, אבל כשמדובר במוטיבציה הא־סימטרית מתהפכת ונוטה לטובתו. נוסף על כך, במקרה שעימות כלשהו מצטייר כמאבק בין דוד לגוליית, חשיפה של תמונות קשות מהקרבות מובילה

באופן טבעי את דעת

הקהל להזדהות עם

הצד החלש והפגוע

יותר. נטייה זו אף

מתגברת כאשר מאבקו

של החלש נתפס כצודק

וכמאבקם של לוחמי

במקרה שעימות כלשהו מצטייר כמאבק בין דוד לגוליית, חשיפה של תמונות קשות מהקרבות מובילה באופן טבעי את דעת הקהל להזדהות עם הצד החלש והפגוע יותר. נטייה זו אף מתגברת כאשר מאבקו של החלש נתפס כצודק וכמאבקם של לוחמי חופש המבקשים להשתחרר מכיבוש בידי הצד החזק

חופש המבקשים להשתחרר מכיבוש בידי הצד החזק. זאת ועוד, התלות

בתמיכת הקהילה הבינלאומית המאפיינת את הלחימה בעידן החדש, מגבילה

לעיתים קרובות את יכולתו של הצד החזק להפעיל את כוחו מול פעילי הטרור

שער שני: מבט מחודש על אופי המאבק בטרור ועל ארגוני הטרור

בעיקר כאשר הפעלת כוח כזאת כרוכה בפגיעה בבלתי מעורבים), וכך מצטמצם יתרון הצבאי של המדינות הריבוניות. לעומת זאת הצד החלש אינו מבחין בין כוחות צבאיים לבין אוכלוסייה אזרחית, ואי־הבחנה זו מתקבלת בהבנה יחסית בשל נחיתותו. כך החולשה מקנה יתרון. אף שמקובל להבחין בין צדקת המלחמה עצמה ובין צדקת האמצעים שבהם היא מתבצעת, מבחינת הלגיטימציה הבינלאומית, תפיסת "צדקת המלחמה" משפיעה על הערכת האמצעים הננקטים והנזק שנגרם לבלתי מעורבים.

נפרק את המושג "מאבק היברידי מתמשך בעצמות משתנה" לרכיביו, ונדון בכל אחד מהם בפירוט:

מאבק. אנו מציעים לאפיין את המלחמה המודרנית בטרור דווקא באמצעות המושג "מאבק", המתאר במדויק יותר את פני הדברים לעומת המושגים המסורתיים "מלחמה" או "עימות". המושג "עימות", בניגוד למלחמה, מכיל בתוכו גם את הממדים הלא מלחמתיים ובכך משקף היבטים מסוימים של התופעה. ואולם המושג "מאבק" עדיף משום שהוא מלמד על הצורך של הדמוקרטיה המתמודדת עם טרור לפעול גם בתוך המדינה עצמה. מאבקן של המדינות הדמוקרטיות בטרור אינו מופנה רק "החוצה", אלא במידה רבה גם "פנימה". זהו מאבק על דמותה של החברה כחברה דמוקרטית, ושני המאבקים – המאבק בטרור והמאבק הפנימי על דמותה של המדינה – חייבים להיות שלובים זה בזה.

היברידי. המושג מייצג הכלאה בין שני דברים שונים שהיחס ביניהם מורכב ואינו בהכרח של חזק מול חלש. אנו מציעים אותו כאן כמושג המתייחס לשילוב של המאמצים הצבאיים, הכלכליים, המדיניים והחברתיים, וכמאפיין את המאבק הבו־זמני בשלוש החזיתות (הצבאית, הבינלאומית והאזרחית), שבו נדרשת התאמה דינמית של הפעולה לאסטרטגיה המשתנה של היריב.⁸

8 ארגון נאט"ו מגדיר את המושג "היברידי" כך – מלחמה המשלבת לוחמה קונבנציונלית עם לוחמה לא קונבנציונלית כחלק מאסטרטגיית התקיפה:

Hybrid warfare is a military strategy that blends conventional warfare, irregular warfare and cyber warfare. By combining kinetic operations with subversive efforts, the aggressor intends to avoid attribution or retribution.

Jill R. Aitoro, "Defense Lacks Doctrine to Guide it Through Cyberwarfare," *nexgov.com*, September 13, 2010. הגנרל ריימונד אודיירנו (Odierno), לשעבר ראש מטה צבא ארצות הברית, מציע הגדרה אחרת:

הרכיב היברידי בא לידי ביטוי גם בשונות שבין השחקנים במאבק ובין מטרותיהם ותרבותם. בישראל רכיב זה נגזר גם מההבדל בין שתי הזירות הפלסטיניות - רצועת עזה והגדה המערבית. ברצועת עזה שלטון חמאס הוא בעל אופי סמי-מדינתי, ולאחריותו השלטונית יש השפעה מרסנת על האוכלוסייה, ואילו בגדה המערבית, בהיעדר אופק מדיני, המדיניות שמוביל יו"ר הרשות הפלסטינית, שעיקרה הימנעות מאלימות ושיתוף פעולה ביטחוני עם ישראל, נתפסת כשיתוף פעולה המנוגד לאינטרס הפלסטיני, והיא מחלישה את התמיכה בו.

מתמשך. מושג זה מאפיין את המאבק כנעדר הגדרה ברורה של התחלה או סיום וכסכסוך ארוך וממושך. אפיון זה מחייב את המדינות לבחינה של מהות המאבק ושל השתנותו לאורך זמן. יש להבין את השפעותיו של משך הסכסוך על היריב, אך בעיקר את ההשפעה על המדינה: על מדיניות הפנים שלה ועל האסטרטגיות שעליה לעצב.

בעצימות **משתנה**. המאבק המתמשך יכול להגיע לאורך הזמן לרמות שונות של עצימות מבחינת האלימות הנדרשת ומבחינת המאמצים והמשאבים המושקעים בתחומים שאינם צבאיים, למשל הכלכלה, המדיניות והחברה. במהלך העימות עשויים להיות מעברים בין עצימות נמוכה לבינונית או גבוהה בכל אחת מחזיתות המאבק, אך בחזיתות האזרחית והבינלאומית הוא מתרחש בעיקר בעוצמות נמוכות. השינויים בעצימות המאבק חלים לעיתים ביוזמת אחד הצדדים ולעיתים בעקבות הידרדרות לא מכוונת.

לסיכום, המעבר המושגי מ"מלחמה מסורתית" ל"מאבק היברידי מתמשך בעצימות משתנה" עולה בקנה אחד עם הבחינה המחודשת של מונחי יסוד כמו "הכרעה", "הרתעה" ותפיסת מושג ה"ניצחון". התמשכות המערכה והשתנות ארגון הטרור שאיתו נלחמים תוך כדי המאבק, מחייבות הערכת מצב דינמית והתאמה מתמדת של אסטרטגיית הלחימה.

Hybrid warfare means operating in environments with both regular military and irregular paramilitary or civilian adversaries, with the potential for terrorism, criminality, and other complications.

Frank Hoffmann, "On Not-So-New Warfare: Political Warfare vs Hybrid Threats," *War on the Rocks*, July 28, 2014 (online)

התמרת הסכסוך

החלוקה המקובלת של סכסוכים בינלאומיים מבחינה בין שני סוגים:

1. סכסוכים מדיניים מוגבלים. בעיקר סכסוכים על גבולות, ביטחון, אינטרסים כלכליים ועוד. ההנחה המקובלת היא שבדרך כלל ניתן לפתור סכסוכים כאלה בדרכי משא ומתן.

2. סכסוכים עיקשים. סכסוכים שלרוב מתאפיינים בכך שנוסף על נושאי המחלוקת המוצהרים על ידי הצדדים, הם מעוגנים בשורשי עומק דתיים, תרבותיים ואתניים ובנרטיבים מנוגדים של תפיסת הצדק והזכויות ההיסטוריות. העמדה המקובלת היא שבסוג זה של סכסוכים, כל עוד אין התייחסות לגורמי העומק, הסיכויים ליישובם במשא ומתן קלושים או בלתי אפשריים.

סכסוך מדיני מוגבל מאופיין במדיניות פרגמטית המבחינה בין החזון המדיני ארוך הטווח שאליו שואפים ובין המטרות שאפשר להשיג במציאות מדינית נתונה. לעומת זאת בסכסוך עיקש יש הלימה בין החזון המדיני, שהוא משאת

הנפש, ובין המדיניות

השואפת לממשו הלכה

למעשה, ללא התחשבות

במגבלות קיימות. נוסף

על כך, בסכסוך מדיני

ניתן להגדיר את סוגיות

תאוריית התמרת הסכסוך יונקת את הגיונה מהתבוננות

בסכסוכים ממושכים בין צדדים שאינם יכולים להיפרד

זה מזה ונאלצים להוסיף ולפעול ברמה מסוימת של

שיתוף פעולה, גם לנוכח חילוקי דעות עמוקים.

המחלוקת ולאמוד את הפער בין עמדות הצדדים, ואילו בסכסוך עיקש קשה לסרטט בבירור את גבולות המחלוקת.

מבחינה אסטרטגית, כאמצעי להשגת יעד מדיני, בסכסוך מדיני מקובל לנקוט "עמידה חכמה" (smart standing) - שילוב של עוצמה רכה ועוצמה קשה - במטרה להשפיע על יעדי היריב ולשנותם. ההנחה היא שהתנהגותו של צד אחד משפיעה על התנהגותו של הצד האחר ושיקולי הצדדים הם מעשיים, למשל שיקולים של רווח והפסד. בסכסוכים עיקשים, לעומת זאת, הצד החלש לרוב נוקט אסטרטגיה של "עמידה איתנה" או "אי־כניעה" ("קיר ברזל"), והצד

החזק מאמץ אסטרטגיה של ניהול הסכסוך. במצב זה התנהגות של צד אחד אינה משפיעה על התנהגות הצד שכנגד.

לעיתים מדינות המתמודדות עם סכסוכים עיקשים עוברות תהליך של התמרת הסכסוך, שמטרתו להמיר את הסכסוך העיקש בסכסוך מדיני. הן עושות זאת לא אחת מתוך תשישות, לאחר שפיכת דמים מתמשכת, ולא אחת מתוך אילוץ של גורם חיצוני בעל השפעה.

תיאוריית התמרת הסכסוך יונקת את הגיונה מהתבוננות בסכסוכים ממושכים בין צדדים שאינם יכולים להיפרד זה מזה ונאלצים להוסיף ולפעול ברמה מסוימת של שיתוף פעולה, גם לנוכח חילוקי דעות עמוקים. ההנחה היא שלצורך התמרת סכסוך עיקש דרושה טרנספורמציה של היחסים בין שתי החברות החיות זו לצד זו, כלומר התמרת התכנים כך שיווצרו הזדמנויות לחיזוק האלמנטים הפרגמטיים בשתי החברות, בד בבד עם החלשת הגורמים המציתים את רכיבי האלימות של הסכסוך. מדובר בתהליך הדרגתי של זיהוי אינטרסים משותפים והתקדמות אל עבר "הסדר מדיני מוסכם" באמצעות מגוון אמצעים, שמשא ומתן הוא רק אחד מהם.

ואולם המעבר מסכסוך עיקש לסכסוך מדיני מחייב התגברות על שני מכשולים: הראשון הוא חוסר סנכרון בין עמדות הצדדים, שעשוי להוביל למדיניות מנוגדת שלהם. למשל, כאשר צד אחד נוקט גישה פרגמטית רציונלית, ובאותה עת הצד שמנגד מחזיק בתפיסה קונקלוסיבית של הגשמה מלאה של חזונו. במצב של חוסר סימטריה בדרך כלל הצד העיקש מכריע, משום שהצד שנמצא בשלב המדיני אינו יכול לממש את ההפרדה בין החזון הרחוק לבין המדיניות המתבקשת בפועל, והסכסוך כולו מקבל אופי עיקש.

המכשול השני קשור בעוצמת המשילות וביכולת ההובלה של המנהיגות הפוליטית. כאשר ישנו בחברה כלשהי קול אידיאולוגי בעל עוצמה הנוטה שלא להתחשב בשיקולים רציונליים ובאילוצים כלכליים ומדיניים (תופס את הסכסוך שהחברה נתונה בו כעיקש), והמנהיגות אינה מצליחה לרסנו, גם אם הקול הזה אינו מבטא את עמדת הרוב הוא עשוי להיות בעל יכולת ההשפעה ולהכתיב את המדיניות בפועל.

ההנחות שלנו הן שהבחנה באופי הסכסוך מחייבת התאמה של האמצעים לפתרונן; וכן שנדרשת מעורבות של הקהילה הבינלאומית והבנה של הצדדים שכל דרך אחרת עתידה להוביל למבוי סתום.

המקרה הישראלי: ריבוי של סוגי סכסוכים מקבילים לאורך זמן

הסכסוך הישראלי-פלסטיני מתחלק לשניים: הסכסוך של ישראל עם התנועה הלאומית הפלסטינית פת"ח, שניתן לזהות בו סממנים מובהקים של סכסוך מדיני; והסכסוך של ישראל עם תנועת חמאס, שהוא מקרה כמעט מובהק של סכסוך קיומי עיקש.

ביטוי מעשי להבחנה זו הוא יחסן של שתי התנועות ליוזמת השלום הערבית (2002), המושתתת על הגדרת הסכסוך כטריטוריאלי על בסיס קווי 1967: תנועת פת"ח (והרשות הפלסטינית) אימצה את היוזמה; אך לתנועת החמאס חתימה על הסכם המסיים את הסכסוך עם ישראל אינה באה בחשבון. מרחב הגמישות של חמאס מול ישראל מוגבל לניהול הסכסוך בלבד (דוגמת הנסיגה החד־צדדית של ישראל מעזה), ובשום פנים אין הוא כולל את פתרונו המדיני. כך גם באשר להפסקת אש (תהדיאה) ולשביתת נשק (הודנה) עם ישראל: הן כלולות בתחום ההיתר שקובע ה"צָבֵר" (صير; עיקרון שאימצה תנועת החמאס הדבק באורך רוח, בעמידה איתנה ובהתמדה עד להשגת המטרה), בתנאי שתישמר ההבחנה החדה בין סידור ארעי מעין זה לבין הסדר הגובה מן הצד הפלסטיני מחיר מדיני.

על שורשיו העיקשים של הסכסוך ניתן ללמוד בין היתר מכישלון הסכמי אוסלו, שהבהיר כי מקורות הסכסוך הם דתיים, שבטיים ותרבותיים. אף שישנה מחלוקת בנוגע לסיבות שהביאו לכישלון תהליך אוסלו, ברור שסוגיית הפליטים ושאלת ירושלים חשפו (ומוסיפות לחשוף) את שורשי הסכסוך, המעוגנים בנרטיבים סותרים ובתפיסות שונות של הזכויות ההיסטוריות והצדק. כל צד אווז בתודעה ערכית שורשית ולא מתפשרת המובלת על ידי אליטה אידיאולוגית. אף שאליטות אלה הן מיעוט בשתי החברות, הן שעיצבו את מדיניות שני הצדדים והביאו לכישלון התהליך המדיני.

בנוסף, הסכסוך הישראלי-פלסטיני מתאפיין בחוסר סנכרון (ראו לעיל), ואין בו נקודות זמן ששני הצדדים מוכנים לתפוס בהן את הסכסוך כמדיני וכניתן לפתרון במשא ומתן. היעדר הסנכרון משווה לסכסוך אופי עיקש גם כאשר אחד הצדדים מוכן לראותו כסכסוך מדיני.

עם זאת, גם בהיעדר סנכרון עדיין אפשר לפעול להתמרת הסכסוך על ידי שיתוף פעולה בין הצד הפרגמטי לבין הקהילה הבינלאומית, ועל ידי נקיטת צעדים עצמאיים בוני אמון כלפי הצד העיקש. לדוגמה: אם ישראל (כצד הפרגמטי) תאמץ יוזמה מדינית המקבלת את העיקרון "שתי מדינות לשני עמים" על בסיס החלטות האו"ם ויוזמת השלום הערבית, ואגב כך תנקוט צעדים התואמים את המדיניות הזאת (למשל חקיקת חוק פינוי מרצון), יש סבירות גבוהה שהדבר ישפיע על הצד הפלסטיני ויגרום להתחזקות הגורמים המתונים בו, ואף בלי לוותר על המשך פרישת צה"ל בגדה.

על מנת שהתמרת הסכסוך תצלח נדרשים כמה תנאים מקדמיים. ראשית, דרושה מעורבותו של צד שלישי מגשר המקובל על שני הצדדים וכן שיתופה של הקהילה הבינלאומית בהליך ההתמרה.⁹ שנית, יש צורך בביורר העתיד שאליהם מתקדמים, על בסיס מתווה עקרוני. הבהרת היעד הסופי (הפרמטרים של הסדר הקבע) היא רכיב חשוב ב"התמרה חיובית", מאחר שהיא מאפשרת בניית אמון ומדידה של ההתקדמות אל עבר היעד. כל צעד מדיני, כלכלי או ביטחוני ייבחן לאור השאלה: האם הוא מקרב את הצדדים אל היעד או מרחיק אותם ממנו? לצד תנאים מקדמיים אלה, הצדדים צריכים לעצב מדיניות תהליכית להסדר. עליהם לנסות להשיג את מה שהוא בר השגה ולהשאיר את מה שאינו בר השגה באופן מיידי להמשך התהליך.

במצב הנוכחי הסכסוך הוא בעל מאפיינים של סכסוך עיקש, ורמת האמון הנמוכה בין הצדדים מקשה על גישור הפערים בתהליך של משא ומתן. עם זאת,

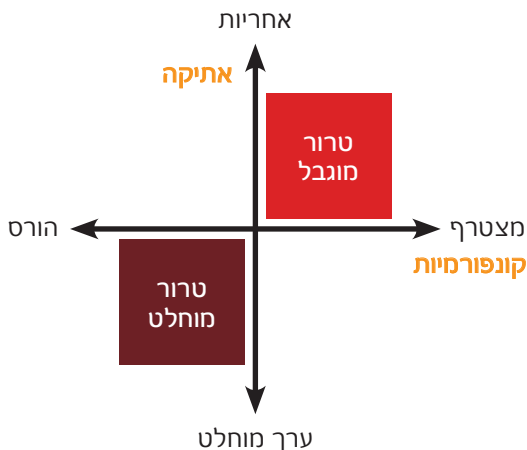
9 בכך אנו מאמצים את דבריו של דן קרצר. בפתיח למאמרו תקף קרצר את הנחות היסוד האמריקאיות לתהליך המדיני, שעל פי אחת מהן אמריקה לא יכולה לרצות בתהליך יותר מהצדדים, ולפיכך בהיעדר רצון של צד אחד היא פטורה מהתערבות. קרצר טוען שללא מעורבות אקטיבית אמריקאית, או של צד שלישי אחר, לא ניתן להתקדם אל סיום הסכסוך. ראו Daniel Kurtzer, "7 Steps Effective U.S. Peace Policy," *The National Interest*, November 2, 2015

שער שני: מבט מחודש על אופי המאבק בטרור ועל ארגוני הטרור

שני הצדדים מודעים להיעדר האלטרנטיבה, ורק מיעוט בכל צד מעדיף פתרון של מדינה אחת לשני העמים. לפיכך נדרש תהליך המוביל ליעד של שתי מדינות על בסיס החלטות מועצת הביטחון ולצד זה דרושה, כאמור, תמיכה של הקהילה הבינלאומית בצעדים עצמאיים של כל צד המקדמים מציאות של שתי מדינות.

הבחנות בין סוגים של ארגוני טרור

אחת מהנחות היסוד של מסמך זה היא שבניגוד לסיסמה "טרור הוא טרור הוא טרור", ואף שראוי לגנות כל אמצעי טרור המכוון כלפי אזרחים, בהתמודדות של מדינות דמוקרטיות עם איומים כאלה חשוב להבחין בין מודלים של טרור. אנו מציעים כאן להבחין בין שני מודלים עיקריים: הטרור שאנו מכנים "טרור מוחלט", שעימו נמנים ארגונים השוללים את עקרון הלאומיות ואת הביטוי של הלאומיות במסגרת מדינית, כמו ארגוני דאע¹⁰ ואל קאעידה; ו"טרור מוגבל", שעימו נמנים ארגונים כמו פת"ח, המבוססים על עקרונות הלאומיות והמדינה, או ארגונים כמו חמאס, שרכיבים כאלה נכללים בהשקפתם האסלאמית.¹⁰



10 כפי שנבחר בהמשך, חמאס אינו עונה באופן מובהק להגדרה של ארגון טרור מוגבל. אולם אנו מייחסים לו מוגבלות המבחינה אותו מארגוני טרור מוחלט, בהיותו מונע מאחריות לציבור ובשל נכונותו להשהות את הגשמת חזונו אם היא מתנגשת בדעת הקהל. אפיון זה יכול להשתנות אם יזוהו שינוי בתודעת הציבור הפלסטיני.

ההבחנה בין שני מודלים אלו של טרור מתמקדת בשני צירים המייצגים מטרות ואמצעים. הציר הראשון (האופקי; ראו תרשים לעיל) מציג את מטרות הארגון, והוא מבחין בין ארגוני הטרור על פי מידת הקונפורמיות הפוליטית של הארגון והאופן שבו הוא מזהה את עצמו עם הקהילה הבינלאומית.¹¹ בצדו האחד של ציר זה נמצאים ארגונים שמטרתם הפוליטית היא להצטרף לקהילה הבינלאומית, ובצדו האחר ארגונים שאינם רואים את עצמם חלק מקהילת העמים, ומטרתם היא להרוס אותה ולבנות מערכת אחרת במקומה. הציר הנוסף (האנכי) מייצג את האמצעים או את האסטרטגיה שהארגונים נוקטים, והוא מבחין ביניהם על פי האידיאולוגיה הפוליטית המנחה אותם. בקצה האחד של ציר זה ניצבת אידיאולוגיה שאנו מכנים "אתיקה של אחריות", ובקצה השני - "אתיקה של ערכים מוחלטים".¹²

שני צירים אלה יוצרים ארבע תתי־קטגוריות, ובזמנים שונים עשויים הארגונים לנוע על פני צירים אלה ולשנות את מיקומם בהתאם לאפיונם המשתנה ובהתאם לנסיבות. ייתכן שארגון כלשהו ינהג בנקודת זמן מסוימת על פי אתיקה של אחריות וישקול שיקולי תועלת זמניים, אך באותה עת לא יראה עצמו חלק מהקהילה הבינלאומית ולא ישאף להצטרף אליה.

ארגוני הטרור המוגבל המובהקים (הממוקמים בריבוע הימני העליון בתרשים לעיל) אמנם נאבקים לשנות הסדרים מדינתיים, אך הם מקבלים את המדינה כיחידת יסוד במערכת הבינלאומית, ופעילותם מוגבלת בשל תפיסת האחריות כלפי הקהילה שהם פועלים למענה. לעומתם ארגוני הטרור המוחלט המובהקים (הממוקמים בריבוע השמאלי התחתון) מערערים על המסגרת המדינית המקובלת ומבקשים לפרק אותה וליצור מציאות מרחבית (אזורית ובינלאומית) חדשה אגב שימוש באלימות ללא מגבלות - גם נגד בני עמם שאינם מזדהים עם השקפתם.

ה"אתיקה של אחריות", המאפיינת את ארגוני הטרור המוגבל, מחויבת לחברה ולמרחב הציבורי ככלל. ארגונים האוחזים באתיקה זו שוקלים את השלכות

11 ראו Robert K. Merton, "Social Structure and Anomie," *American Sociological Review* 3 (1938): 672-673

12 הניתוח מתבסס על הרצאתו של מקס ובר, "Politics as a Vocation" (Politik als Beruf), שניתנה במינכן, ב־28 בינואר 1919.

פעילותם על החברה שכלפיה הם מחויבים ואחראים, ובוחנים את צעדיהם במונחים של עלות-תועלת. הם אף מעצבים את גישתם הפוליטית והדתית בהתאם לכך. גישה זו מחייבת התאמה בין האמצעים לבין המטרות, ובמקרה הצורך גם נכונות לשנות את היעדים ולהתאימם ליכולות האובייקטיביות (כמו אצל פת"ח). במקרים קיצוניים גישה זו אף מחייבת לדחות את השגת היעדים לזמן אחר נוח יותר ולהסתפק במה שניתן להשיג במציאות הנתונה, ובלבד שלא תיחסם הדרך ליעדים האסטרטגיים.

לעומת זאת ה"אתיקה של ערכים מוחלטים" מדגישה את המניעים האידיאולוגיים והמצפוניים של הגורם הפועל (יחיד או קבוצה) המכתיבים את אופי פעילותו. ערכי הבסיס של ארגונים המזוהים עם אתיקה זו אינם יכולים להשתנות בהתאם לצורכי השעה, והמטרות האופרטיביות - הנגזרות מהפרשנות הדתית - מקדשות את האמצעים ואינן כפופות לשיקולי תועלת או למה שרצוי יותר כרגע לחברה.

הארגונים המונעים על ידי אתיקה של אחריות ופועלים בעולם של "ערכים מנוגדים", תרים תמידית אחרי איזון בין קווי היסוד ועקרונות החזון ההיסטוריים ובין המציאות החיצונית, ובשל כך מתקיימים אצלם בכפיפה אחת כמה ערכים שלעיתים שורר ביניהם מתח. בניגוד לכך, אתיקת הערך המוחלט פועלת בעולם שקיים בו רק ערך אחד - ערך עליון מוניסטי.

אנו רואים חשיבות בהבנת מודל הארגון שמולו מתמודדת המדינה, משום שהאסטרטגיה שנוקט הארגון כפופה למאפייניו. המאבק בארגון של "טרור

מוחלט" וגלובלי כגון דאע"ש - שאינו מחויב לאתיקה של אחריות ומבקש לערער ולמוטט הסדרים מדינתיים מתוך

בניגוד לסיסמה "טרור הוא טרור הוא טרור", ואף שראוי לגנות כל אמצעי טרור המכוון כלפי אזרחים, בהתמודדות של מדינות דמוקרטיות עם איומים כאלה חשוב להבחין בין מודלים של טרור.

אידיאולוגיה של "ערכים מוחלטים" - שונה מהמאבק בארגון הפת"ח הלאומי ומהמאבק בארגונים דתיים כמו חמאס. גם אם לא ניתן לאפיין את האחרונים כארגוני טרור מוגבל פרדיגמטיים, האחריות והמחויבות שלהם לחברה מעוגנות בהשקפתם הדתית ומכלכלות במידה רבה את צעדיהם. האמצעים שבהם ארגוני הטרור המוחלט משתמשים קיצוניים יותר מהאמצעים

שבהם משתמשים ארגוני הטרור המוגבל, המבקשים להצטרף למערכת הבינלאומית.

ההתמודדות מול טרור מוחלט מחייבת אסטרטגיה שהחזית הצבאית בה היא הדומיננטית, ובחזית הבינלאומית מופנה עיקר המאמץ לגיוס תמיכה, בהיעדר אפשרות לפעולה דיפלומטית. נדגיש: מסמך זה אינו עוסק במאבק בארגוני טרור מוחלט גלובלי, אלא מתמקד בארגונים של טרור מקומי או "מוגבל", ובפרט בארגוני הטרור הפלסטיניים המזוהים כבעלי מאפיינים כאלה.

ארגוני הטרור הפלסטיניים

הטרור הפלסטיני המאורגן¹³ מובל היום על ידי החמאס - כתנועה דתית אסלאמית־פונדמנטליסטית השולטת בעזה ופועלת ומשפיעה גם בגדה המערבית. תנועה זו רואה בהתנגדות האלימה (ג'יהאד או אינתיפאדה חמושה) את הדרך הנכונה להביא לסיום הכיבוש הישראלי. בגדה המערבית שולטת הרשות הפלסטינית בהובלת התנועה הלאומית פת"ח. תנועה זו דוגלת באסטרטגיה של דיפלומטיה והתנגדות עממית לא אלימה, והיא שותפה לתיאום הביטחוני עם ישראל. אולם בהיעדר תהליך מדיני נושא פירות גם תנועה זו נוטה לתמוך פומבית בפעילות טרור אלימה ואף להצטרף בפועל (כמו בתקופת האינתיפאדה השנייה) לפעילות זו.

שתי התנועות - חמאס ופת"ח - נאבקות על הובלת החברה הפלסטינית. הן מכפפות את אסטרטגיית ההתנגדות שלהן לשאיפה זו ומתחרות ביניהן על תמיכת הציבור. כך למשל, התנגדות או אי־התנגדות ברחוב הפלסטיני לפעילות טרור, מתוקף קיומה או אי־קיומה של תוחלת מדינית, ישמשו שיקול בצמצום או בהרחבת פעילותן האלימה של תנועות אלו ובבחירת מטרות ההתקפה והיעדים - אזרחים או כוחות ביטחון, מתנחלים או ישראלים שאינם תושבי התנחלויות, ממזרח או ממערב לקו הירוק, פיגועי התאבדות או ירי בכבישים וכיוצא בזה. כאשר הציבור הפלסטיני תומך בדרכים אלימות, עקב

13 איננו דנים במסמך זה בטרור המכונה לעיתים טרור "אווירה" או טרור "יחידים", המושפע מהטרור המאורגן אך מחייב ניתוח נפרד.

אובדן התוחלת המדינית, המנהיגות - לעיתים אף בניגוד לרצונה - מובלת לתמוך באלימות או אף ליזום אותה. דברים אלה נכונים גם לחמאס וגם לפת"ח.

שתי התנועות חלוקות בשלוש סוגיות מרכזיות: (א) בהגדרת הגיאוגרפיה של הכיבוש (גבולות 1948 או 1967); (ב) בדרך הנכונה לסיום הכיבוש (דיפלומטיה או דרכים אלימות כגון אינתיפאדה עממית או חמושה); (ג) בדמותה של פלסטין העתידית (דמוקרטיה לאומית או מדינה אסלאמית שהשריעה היא חוקתה).

בניגוד לפת"ח, החמאס אינו מקבל את תנאי הקהילה הבינלאומית, שקבעה את גבולותיה הסופיים של פלסטין העתידית על פי קווי 1967, והוא עמל לשכנע את האוכלוסייה הפלסטינית בעמדתו זו. משום כך, בניגוד לתנועת הפת"ח החותרת לגיטימציה בינלאומית, תנועת החמאס מרסנת את רמת הטרור רק בשל אילוץ הבא מהרחוב הפלסטיני. יתרה מזו, גם כאשר תנועת החמאס מגבילה את עוצמת האלימות כדי לזכות בתמיכתו של הציבור הפלסטיני, היא משאירה פתוחה את הדרך להגשמת חזונה הדת-לאומי ארוך הטווח. תנועת החמאס מנסה לאחוז בשני קצות החבל - לדבוק בערכים מוחלטים וגם להיענות לאחריות כלפי הציבור הפלסטיני. היעדר התקדמות לקראת הסדר מדיני והיעדרה של תוחלת לפתרון הסכסוך מסייעים לחמאס לעשות כן, מאחר שללא אופק מדיני יותר ויותר פלסטינים נוטים לראות בדרכו הצבאית של חמאס את הפתרון היחיד למצוקתם. לעומת זאת קיומה של תוחלת מדינית חושפת את הסתירה בין שני קצות החבל, ובמצבים אלו ארגונים כמו חמאס נקלעים למצוקה. כדי לא לצאת חוצץ נגד האוכלוסייה, תנועת החמאס עשויה להמתין במצב זה עד להזדמנות הבאה, על פי עקרון הדבקות באורך הרוח.

על בסיס ניתוח זה, אנו סבורים כי בעיצוב מדיניותה למאבק בטרור הפלסטיני, על ישראל לחזק את המגמות הפרגמטיות הרווחות בדעת הקהל הפלסטינית וברשות הפלסטינית בהובלת פת"ח. מגמות אלה זוגלות בהסדר על פי הנוסחה "שתי מדינות לשני עמים", על פי החלטות מועצת הביטחון והליגה הערבית. צעדים לטובת מטרה זו צפויים להחליש את גורמי האסלאם הפונדמנטליסטי בראשות חמאס בתודעת הציבור הפלסטיני.

שער שלישי: דמוקרטיה מסוג חדש

דמוקרטיה מכלילה

התפיסה המקובלת היא שיש מתח בין המחויבות לערכי הדמוקרטיה לבין ההתמודדות עם טרור. היות שהדמוקרטיה כופה מגבלות על השימוש בכוח ומחייבת שמירה על זכויות אדם גם תוך כדי לחימה, היא מערימה קשיים על הלחימה בטרור ויש בה חיסרון מובנה מבחינה זו. שאלתו של השופט אליקים רובינשטיין: "מתי ועד כמה נסוגות הזכויות בפני הביטחון"? ממחישה היטב תפיסה זו.¹⁴ אלמלא מגבלות הדמוקרטיה היה קל יותר להילחם בטרור. מן הצד השני של המטבע, כפי שמסבירה פרופ' אודרי קרונין (Cronin), למדינה דמוקרטית שנוקטת לאורך זמן אסטרטגיה של הכרעת הטרור על ידי הפעלת כוח עוצמתי הגובר על כוחו של הטרור, נגרם באופן בלתי נמנע נזק רב והיא "הורסת את עצמה".¹⁵

אנו מבקשים אפוא להציע תפיסה שונה של דמוקרטיה הנאבקת בטרור. תפיסה זו מבקשת לראות בשמירה על ערכי הדמוקרטיה לא רק כורח המערים קשיים ומעכב את השגת המטרה, אלא אמצעי להשגתה. אנו מציעים להניח לפרדיגמת "הדמוקרטיה המתגוננת", שהנחת היסוד שלה היא קיומו של מתח בין שמירה על הביטחון ושמירה על הדמוקרטיה, ולאמץ פרדיגמה אלטרנטיבית של "דמוקרטיה מכלילה", שבה השמירה על ערכי הדמוקרטיה היא רכיב עיקרי וחיוני במאבק בטרור.

אימוץ הדמוקרטיה המכלילה הוא בעל ערך מיוחד בחברות השסועות שנוצרו לאחר גלי ההגירה של עידן הגלובליזציה, והמעבר של רבים מהעולם השלישי אל הדמוקרטיה המערביות. גלי ההגירה הביאו לשינוי דרמטי, דמוגרפי ותרבותי, של הדמוקרטיה המערביות והפכו אותן להטרוגניות יותר. התופעה הקרויה

14 אליקים רובינשטיין, "על ביטחון וזכויות אדם בימי לחימה בטרור", משפט וצבא 16 (ד) (התשס"ג-פברואר 2003): 765-787.

15 Cronin (לעיל הערה 2).

“פניה המשתנים של הגלובליזציה” (Changing Face of Globalization) היא במידה רבה הקרקע שעליה צומחת התמיכה בתנועות הרדיקליות (שמקורן במזרח התיכון) באירופה, באמריקה ובישראל, ושבה פורח הטרור.

רצון של קבוצות מיעוט של מהגרים לשמור על מאפייני תרבות, דת, ערכים ושפה או סממנים חיצוניים של לבוש, ותגובת הנגד של החברה הקולטת, הופכים את החברות ההטרוגניות למקוטבות ושסועות. רבים בחברה הקולטת רואים במהגרים אויב מפנים. דוגמאות לכך הן המאבק בלבישת הבורקה בצרפת, הדיון על גובה הכנסיות והמסגדים בשווייץ ועוד.

לצד השפעות הגלובליזציה הצורך בדמוקרטיה מכלילה נובע גם מאופיו המתמשך של המאבק בטרור. התמשכות זו מרוקנת מתוכם את הכלים המקובלים במדינות דמוקרטיות להתמודדות עם אויב בשעת מלחמה, ובעיקר את הנטייה להגביל היבטים מסוימים של ההתנהלות הדמוקרטית כל עוד התותחים רועמים. הדברים מכוונים בעיקר למנגנונים של “דמוקרטיה מתגוננת” כמו חקיקה לשעת חירום. טענתנו היא שבמלחמה מתמשכת בטרור אין למדינה הדמוקרטית אפשרות כזו אם רצונה להוסיף ולתפקד כדמוקרטיה, משום שאין תאריך תפוגה לעימות עם הטרור וגם אין הכרעה בעימות זה. הגבלת הדמוקרטיה לטווח ארוך פועלת נגד יכולתה של החברה להתמודד עם האיום; היא עלולה לערער את יציבות החברה ולגרום להתפרצויות אלימות של מיעוטים מודרים בחזית האזרחית. לעומת זאת השמירה על הדמוקרטיה ועל זכויות האזרח והמיעוטים היא ערובה להגברת הביטחון של האזרחים, משום שהיא מחלישה את השפעתו של הטרור על החברה מבחוץ (בחזית הבינלאומית) ומבפנים (בחזית הבית).

הגורם המעצים את הדמוקרטיה במלחמתה בטרור הוא ה”חוסן החברתי”¹⁶. חוסן זה חיוני להתמודדות עם מעגלי ההרס המתרחבים של הטרור, שתכליתם לזרוע פחד ולפורר את החברה מבפנים. הוא מונע את השיבוש של שגרת

16 החוסן החברתי שאנו מכוונים אליו הוא חוסן חברתי בין־קהילתי, שהוא הרכיב המאפשר את התמודדות החברה עם המשבר לאורך זמן. בהמשך המסמך אנו מרחיבים על מושג זה, בפרק העוסק בחזית הבית.

החיים ואת הערעור של אמון הציבור ביכולתה של המערכת הפוליטית, הצבאית והמשפטית להתמודד עם איום הטרור ולהבטיח ביטחון.¹⁷ שיח דמוקרטי משמעותי מאפשר להתמודד עם הפחד ולא להעצימו, למנוע תגובות מופרזות, ליצור גאווה בתשתית הנורמטיבית ורצון לשמור עליה גם במציאות קשה.

הדמוקרטיה - כצורת משטר שמעניק זכויות לאזרחים ולמיעוטים ומקיימת דיון על מחלוקות ומאבקים לא אלימים - מספקת מסגרת לגיבושו של החוסן החברתי הדרוש להתמודדות עם טרור; וקיומו של חוסן חברתי מאפשר לחברה לשמור על ליבת הערכים הדמוקרטיים שלה גם לנוכח איום מתמשך. יש אפוא יחס חיובי וסינרגטי בין דמוקרטיה וחוסן חברתי. מכאן ששלילת זכויות מקבוצות מיעוט לאורך זמן, הפוגעת בחוסן החברתי, מעמיקה את השטעים עד שהם נעשים אלימים.

זאת ועוד, כאשר המדינה מתנהלת על פי עקרונות הדמוקרטיה המכלילה, היא שומרת על יתרונה המוסרי מול פעילי הטרור; וכאשר היא פוגעת בזכויות הפרטים והמיעוטים, היא מאבדת

אנו מציעים להניח לפרדיגמת "הדמוקרטיה המתגוננת", שהנחת היסוד שלה היא קיומו של מתח בין שמירה על הביטחון ושמירה על הדמוקרטיה, ולאמץ פרדיגמה אלטרנטיבית של "דמוקרטיה מכלילה", שבה השמירה על ערכי הדמוקרטיה היא רכיב עיקרי וחיוני במאבק בטרור.

להישגה של המדינה מול הטרור. דמוקרטיה ישראלית מכלילה יכולה לשמש דגם לדמוקרטיה הפלסטינית ולחזק את הלגיטימציה הבינלאומית של העמדה הישראלית. יש בה גם כדי לקדם רצון לשלום בקרב הציבור הפלסטיני המתון.

17 על בסיס מאמרו של דנה בלאנדר ודניה קאופמן: "דמוקרטיה מכלילה, חוסן חברתי וטרור", המכון הישראלי לדמוקרטיה [בהכנה].

עקרונות יסוד

המעבר מדמוקרטיה מתגוננת לדמוקרטיה מכלילה מגלם מעבר מהכלה (containment) במובן של כור היתוך להכללה (inclusion), כפסיפס של חברות המקיימות ערכים אוניברסליים משותפים אך שומרות כל אחת על צביונה התרבותי העצמאי. קבוצת הרוב קובעת את הממדים הסמליים של המדינה ויש לה השפעה רבה על המרחב הציבורי, אך נשמרות הזכויות ואין פגיעה בתרבותן של קבוצות המיעוט. להלן מפורטים כמה מעקרונות היסוד של המעבר לדמוקרטיה מכלילה:

1. הכרה בזכותה של כל קהילה לשמור על ייחודה, זהותה, תרבותה ומנהגיה במרחב הקהילתי, ובחינת האופן שבו ניתן לכך ביטוי במרחב הציבורי.
2. קיומו של מכנה אזרחי משותף בלי למחוק או לטשטש את הנרטיבים של הקבוצות השונות. בדמוקרטיה מכלילה לא אפשרי ולא רצוי ליצור "אחדות מזומה" או להעלים קונפליקטים ומחלוקות. מטרתה של הדמוקרטיה המכלילה היא לאפשר קיום בצוותא של אזרחים חופשיים ושווים שיש ביניהם קונפליקטים ושונות. תכליתה של הדמוקרטיה אינה להעלים את הקונפליקטים אלא לנהלם. לכן אין שאיפה לאימוץ שפה אחת או לגיבושה ולהנחלתה של תרבות אחידה.
3. דיון משותף ומתמשך בין הקהילות על ערכי הליבה. התכנסות סביב ערכי הדמוקרטיה וכללי המשחק שלה. קבלת כללים אלה היא תנאי לקיום חיים בחברה שסועה ללא גלישה לאלימות. אחד האתגרים של הדמוקרטיה המכלילה הוא לקבוע גבולות להכלה ולהכללה ולמצוא דרך להתמודד עם קבוצות לא ליברליות וקבוצות החותרות תחת עקרונות הדמוקרטיה.
4. יצירת מערך של אמנות חברתיות. הפעלת מנגנונים לבניית מערך של אמנות חברתיות סביב נקודות מחלוקת בין קבוצות בחברה (דוגמת אמנת גביון/מיזן). ברור עקרונות היסוד המשותפים ישמש תשתית להנעת תהליכי חקיקה ולקביעת הדרך שבה יישמו ערכי השוויון ויחולקו המשאבים. מדובר בתהליכים המתהווים מלמטה למעלה (bottom up)

ולא top down), העשויים להתפתח מיוזמות של ארגונים חברתיים ולא בעקבות התוויית מדיניות מצד מקבלי ההחלטות.

5. דמוקרטיה מהותית והגבלות על עקרון הכרעת הרוב. בחברה משוסעת בעלת רוב אתני מוצק ומיעוט גדול קבוע עקרון הכרעת הרוב הוא בעייתי. לכן יש להגן חוקתית ומעשית על זכויות המיעוטים. על מנת להבטיח חוסן חברתי, המדינה חייבת לדאוג לרווחת כלל אזרחיה.

6. ביזור הכוח הפוליטי. הביזור מתורגם לעקרונות כמו הפרדת רשויות. ביזור מסוג זה הוא בעל משמעות קריטית בחברה שסועה, שבה יש קבוצה דומיננטית העשויה לנכס לעצמה כוח אבסולוטי הנשען על הרוב הדמוקרטי. דרושים איזון ובלמים בין הרשויות שימתנו את כוחו של הרוב ואת סכנת העריצות.

לסיכום, הדמוקרטיה המכלילה מבקשת לבחון את האיזון בין ביטחון לבין זכויות מזווית אחרת, השונה מזו שהורגלנו אליה במסגרת הדמוקרטיה המתגוננת. היא מניחה ששמירה על זכויות האזרח וזכויות המיעוטים מחזקת את המדינות הדמוקרטיות במאבקן בטרור.

ואולם נבהיר: ההבחנה בין דמוקרטיה מתגוננת לדמוקרטיה מכלילה אינה דיכוטומית, ולשום פרדיגמה מפרדיגמות אלה אין פתרונות אבסולוטיים. הדמוקרטיה המתגוננת אינה מקריבה את כל העקרונות הדמוקרטיים למען הביטחון, והדמוקרטיה המכלילה אינה מכפיפה את כל שיקולי הביטחון לעקרונות הדמוקרטיה. גם הדמוקרטיה המכלילה עשויה להפעיל בשעת הצורך את כליה של הדמוקרטיה המתגוננת.

שער רביעי: חזיתות המאבק

ההנחה המרכזית של מסמך זה היא שבמאבק המתמשך בטרור אין רגע שבו האויב מוכרע, מניף דגל לבן ומקבל את תנאי הכניעה שמכתיב המנצח, וממילא החזית הצבאית איננה החזית הבלעדית במאבק זה ואף לא העיקרית. המאבק נערך כאמור בשלוש חזיתות בעת ובעונה אחת, והניצחון בו תלוי בהשגת היעדים בכל אחת מהן. חזיתות המאבק בטרור הן: החזית האזרחית (חזית הבית), החזית הבינלאומית והחזית הצבאית.

החזית האזרחית. ארגוני הטרור רואים בחברה האזרחית את היעד המרכזי למאבק ומרכזים את עיקר מאמציהם לפגיעה בה, מתוך הנחה שפגיעה כזאת היא הדרך להשגת מטרותיהם. על מנת לנצח במאבקה בטרור המדינה חייבת להשיג חוסן בקרב אזרחיה (כולם, בכלל זה מיעוטים), ולפיכך במרכז המאבק בחזית האזרחית אנו מעמידים את המושג "חוסן אזרחי". חוסן זה בא לידי ביטוי ביכולת של החברה לתפקד בצורה מיטבית בזמן משבר מתמשך אגב שמירה על ערכי הליבה, ואף לצאת מהמאבק מחוזקת. חוסן אזרחי מגדיל את יכולת עמידותה של החברה ומונע גלישה של האלימות החיצונית פנימה אל תוכה (למשל אלימות בין אזרחי ישראל בנקודות ממשק בין יהודים לערבים). בחברה בעלת חוסן כזה מתקיימים יחסי אמון בין אנשים המשתייכים לקהילות שונות, ובינם לבין גורמי הממשל. להלן נציג את אופן הפעולה להשגת חוסן כזה ונעמוד על הקושי שביצירת לכידות בין קבוצות מיעוט בעלות ערכי זהות שונים זה מזה.

החזית הבינלאומית. פעילותם של ארגוני הטרור מכוונת אל המערכת הבינלאומית במטרה להשיג סיוע ותמיכה, ועל מנת לערער את יציבות האויב ואת תמיכת הקהילה הבינלאומית בו. במרכז המאבק בחזית הבינלאומית עומד אפוא המושג "לגיטימיות". מושג זה משקף תפיסה האומרת כי מדינות דמוקרטיות אינן יכולות להיאבק בטרור, אלא אם הקהילה הבינלאומית מעניקה להן לגיטימציה במאבקן זה. הלגיטימציה נבחנת במידת נכונותה של הקהילה להכיר ולתמוך במדינה הנאבקת ולקיים עמה קשרים מדיניים, מסחריים, תרבותיים ומדעיים המבוססים על ערכיה ועל מדיניותה ועל יכולותיה בתחומים

אלו. להלן נבחן את המוקדים המשפיעים על ביסוס הלגיטימציה הבינלאומית ואת האופן שבו ניתן לשמור עליה בלי לוותר על עקרונותיה הייחודיים של המדינה ועל מאפייניה הריבוניים.

החזית הצבאית. במרכז המאבק בחזית הצבאית עומד המושג "הרתעה גמישה", כלומר איום מבוסס על הפעלת כוח בלבד אלא על שימוש במכלול רחב של צעדים, בין היתר במישור הכלכלי, המדיני והדיפלומטי. ההרתעה הגמישה נועדה להשיג

ההנחה המרכזית של מסמך זה היא שבמאבק המתמשך בטרור אין רגע שבו האויב מוכרע, מניף דגל לבן ומקבל את תנאי הכניעה שמכתיב המנצח, וממילא החזית הצבאית איננה החזית הכלעדית במאבק זה ואף לא העיקרית. המאבק המודרני בטרור נערך בשלוש חזיתות בעת ובעונה אחת: החזית האזרחית, החזית הבינלאומית והחזית הצבאית.

שתי מטרות: הראשונה היא נטיעת תקווה אצל המורתע ויצירת בידול בין קבוצות הטרור לבין האוכלוסייה שבקרבה הן פועלות; והשנייה היא פיתוח מגוון רחב

של תגובות המקטינות את סכנת ההידרדרות לסבב אלימות כולל ואת הנזק שעלול להיגרם בחזית הבינלאומית ובחזית האזרחית.

החזית האזרחית

החזית האזרחית היא המפגש של אזרחי המדינה עם מצב משברי - ביטחוני, אזרחי או אסון טבע.¹⁸ היא כוללת, לצד האזרחים, גם את "בעלי

18 ב"חזית האזרחית" ובמקומה בתפיסת הביטחון הישראלית דנו ועדות רבות מאז תחילת שנות התשעים. הנושא גם נבדק על ידי מבקר המדינה, שהגיש את המלצותיו לוועדת הכנסת ולממשלה בדוחות אחדים, למן מלחמת לבנון השנייה. במסמך זה לא מצאנו לנכון לחזור על דברים אלו, המקובלים עלינו, והתמקדנו בהיבטים אחרים של "החוסן האזרחי" שלא זכו לדעתנו לבחינה ראויה בעבודות הקודמות. ההמלצות שיוצגו בפרק הסיכום מתבססות גם על העבודות הקודמות האלו:

- הוועדה לבחינת מוכנות העורף במצבי חירום, דוח שני: "עיצוב העורף במדינת ישראל", פברואר 2007, יו"ר הוועדה ח"כ עמי אילון.
- מבקר המדינה, "דוח היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה", יולי 2007.
- "החזית האזרחית בישראל", מכון ראות, דצמבר 2008.

העניין" שעלולים להיפגע מהמשבר ובכלל זה מוסדות המדינה: הממשלה, הכנסת, רשויות מקומיות וכל גוף אחר בעל סמכות פורמלית. היא כוללת גם את הרשת החברתית: גופי המגזר האזרחי, המגזר העסקי, משקי הבית והאזרחים כפרטים. שתי המערכות - מוסדות המדינה והרשת החברתית - שלובות זו בזו אך גם שונות זו מזו במבנה, בערכים, בניהול, במקורות הסמכות וההנעה ועוד.

בניגוד לתפיסת המלחמה המסורתית - שבה החזית הצבאית היא חזית המלחמה המרכזית - ובניגוד לתפיסת הביטחון של מדינת ישראל, הגורסת כי המערכה המדינית תוכרע בחזית זו, תובנה מרכזית של מסמך זה היא שהחזית האזרחית היא החזית העיקרית במאבק המתמשך בטרור, ואליה מכוון האויב את התקפותיו. הדבר נכון גם מבחינת המטרות שהאויב מציב לעצמו, וגם מבחינת הצורך של המדינה הנלחמת בטרור להשיג תפקוד מיטבי של האוכלוסייה כדי לעמוד באתגרים הניצבים לפניה.

כך מנוסחת הבנה זו בדוח הוועדה לבחינת הערכות החזית האזרחית לשעת חרום משנת 2009:

במהלך שנות ה־90 החלו להיראות יותר ויותר סימנים למגמה חדשה לפיה, אויביה של מדינת ישראל הגיעו להכרה ולהבנה כי ניתן לסכל את ניצחונותיה של מדינת ישראל בשדה הקרב הצבאי, על־ידי הפניית מירב המשאבים והסטת מרכז כובד העימות אל עבר החזית האזרחית, הנתפסת בעינם כבטן הרכה של החברה הישראלית.¹⁹

בהמשך מצטט הדוח את דבריו המוכרים של מזכ"ל החיזבאללה השיח' חסן נסראללה, מתוך נאום שנשא לאחר יציאת צה"ל מדרום לבנון בשנת 2000:

-
- "דוח הוועדה לבחינת הערכות החזית האזרחית לשעת חרום", פברואר 2009, יו"ר הוועדה ח"כ עמי אילון.
 - "רשת חוסן אזרחית: חוסן לאומי ומקומי", מכון ראות, ספטמבר 2009 (המלצה לאמץ את המונח "קהילתי" במקום "מקומי").

¹⁹ "הוועדה לבחינת הערכות החזית האזרחית לשעת חרום" (לעיל הערה 18), בעמ' 23.

כדי לשחרר את האדמה, אנו לא זקוקים לטנקים ומטוסים. עם
השהידים ניתן לכפות את הדרישות על הציונים התוקפים. יש לה
(לישראל) נשק גרעיני והכוח האווירי החזק ביותר באזור, אבל באמת
שהיא חלשה יותר מקורי עכביש.²⁰

דבריו אלה כיוון נסראללה לאי-עמידות של החברה הישראלית, לשיטתו,
בפני מלחמת ההתשה שכופה עליה הטרור. דבריו ממחישים את ההנחה
שריסוק חוסנה של החברה הישראלית הוא האמצעי להשגת מטרותיהם
של אויביה.

על מנת להצליח במאבק בטרור המדינה חייבת אפוא לראות לנגד עיניה את
חוסנה של החברה ולפעול לחיזוקו. אך מהו אותו חוסן? על פי ניסוח הוועדה
לבחינת היערכות החזית האזרחית, חוסן לאומי הוא:

מושג המשקף את יכולתה של אומה לעמוד בשעת משבר ולצאת
מחוזקת ממנו. יכולת זו מתבססת, בין היתר, על מידת הבנתו ומוכנותו
של הציבור לאתגרים הניצבים בפניו, מידת ההזדהות שלו עם מטרות
המערכה, ורמת האמון במנהיגיו.²¹

עוד לדברי הוועדה:

יכולתה של חברה לעמוד באתגר זה נמדד[ת] הן במדדים כמותיים והן
במדדים איכותיים, וביניהם: יכולות תגובה מהירות והתנהלות מיטבית
מול המשבר הן מצד האוכלוסייה והן מצד מערכות השלטון; היכולת
לבסס תחושת ייעוד לאומית משותפת; מנהיגות מקומית; הגדרת
ציפיות ברורה, סימון של הערכים, סדרי העדיפויות, תבניות ההתנהלות
וההרגלים הנדרשים.²²

20 שם, שם.

21 שם, בעמ' 27.

22 שם, בעמ' 10.

מנקודת מבטם של אזרחי המדינה החוסן נמדד על פי הפרמטרים הבאים:²³

1. תחושת הגנה פיזית עבורם ועבור משפחותיהם, הנובעת מקיומן של מערכות הגנה ומיגון.
2. מידת הבנתם ומוכנותם למציאות המשברית לפנייה הם עומדים.
3. קיומה של תחושת שייכות ושותפות גורל קהילתית ובין־קהילתית.
4. הסכמה עם מטרות המאבק או המערכה ועם האמצעים להשגתן, ובכלל זה הכרה בכך שהמטרה העיקרית היא למנוע מאבק אלים.
5. אמון במנהיגות, בדמוקרטיה ובמערכת המשפט והצדק.
6. אמון בכך שהשלטון נוהג בשוויון כשמדובר בכלל האזרחים וזואג במיוחד לאוכלוסיות החלשות.
7. תוחלת לעתיד טוב יותר "ביום שאחרי".

על מנת להשיג חוסן כזה דרושה רשת קהילתית שתעסוק בארגון החזית האזרחית לקראת המשבר, והיערכות של משרדי הממשלה וחלוקת סמכויות בעניין.

ואולם חוסן חברתי תלוי

בעיקר בלכידותם של

האזרחים וביכולת שלהם

לתפקד כחברה. יכולת זו

הופכת למורכבת במיוחד

כאשר החברה מפולגת

לתתימגזרים ולקבוצות

בעלות נרטיבים ומוקדי

הזדהות שונים. החברה

נסראללה בנאמו בכינת ג'בל עם יציאת צה"ל מלבנון

בקיץ 2000:

כדי לשחרר את האדמה, אנו לא זקוקים לטנקים

ומטוסים. עם השהידים ניתן לכפות את הדרישות

על הציונים התוקפים. יש לה (לישראל) נשק

גרעיני והכוח האווירי החזק ביותר באזור, אבל

באמת שהיא חלשה יותר מקורי עכביש.

הישראלית מתמודדת עם קשיים כאלה. השסעים העיקריים בה הם השסע הערבי-יהודי והשסע החילוני-דתי, שאמנם נחלש מאוד בשעות משבר.

23 על בסיס מאמרו של בלאנדר וקאופמן (לעיל הערה 17).

חוסן בחברה שסועה

בחברה הומוגנית הנרטיבים הלאומיים מחזקים את החזית האזרחית בעת משבר, מאגדים סביבם את האזרחים ומדגישים את המכנה המשותף המלכד. לעומת זאת בחברה הטרוגנית ומפולגת - ובעיקר כאשר אחת הקהילות מזהה את עצמה מבחינה לאומית, דתית או תרבותית עם האויב, או מזוהה כך על ידי שאר הקהילות - המשבר מדגיש את הנרטיבים המנוגדים, מעמיק את השסעים ומערער את החוסן. לפיכך בחברות הטרוגניות יש להבחין בין חוסן לאומי ובין חוסן חברתי (בין-קהילתי).

חוסן לאומי מושתת על הנרטיבים הלאומיים של המגזר המרכזי בחברה, ולעומתו חוסן חברתי (בין-קהילתי) הוא חוסנה של החברה בכללותה, כלומר של כלל אזרחי המדינה. חוסן זה מבוסס על יחסי אמון בין אזרחים מקהילות ומגזרים שונים ובין האזרחים למדינה, וככל שהאמון גדול יותר כך החוסן האזרחי חזק יותר ועשוי לעמוד במצבי משבר.

השסעים הבולטים בחברה הישראלית הם השסע היהודי-ערבי והשסע הדתי-חילוני. השסע היהודי-ערבי מאופיין בכך שהנרטיב היהודי והנרטיב הערבי-פלסטיני מנוגדים ושוללים זה את זה, ואינם יכולים לדור בכפיפה אחת. הנרטיב היהודי אינו מקבל את זהותם הלאומית הפלסטינית של אזרחי ישראל הערבים, והנרטיב הפלסטיני אינו מקבל את זכותו של העם היהודי למדינת לאום. זאת ועוד, חלק מרכזי בחוסן הלאומי היהודי קשור במאפיינים קולקטיביים ייחודיים, כמו תפיסת האחר כאויב המבקש להשמידנו בכל דור ודור. מאפיינים אלה, הנשענים לעיתים על טקסטים מהמקורות, תורמים לחוסן של הקהילות היהודיות, אך הם מעמיקים את השסע בין הקהילות היהודית לקהילות הערביות בישראל, במיוחד בשעת משבר. דוגמה לכך היא הקריאה שנשמעה בזמן מבצע צוק איתן להחרים עסקים במגזר הערבי. קריאות כאלה מעמיקות את השסע, מערערות את חוסנה של החברה הישראלית ועלולות לדחוף לגילויי אלימות בין חלקי החברה.

כדי לחזק את החוסן החברתי הישראלי יש צורך לעבור מתפיסה דיכוטומית של "אז"ו" - או שאתה ישראלי או שאתה פלסטיני, או שאתה דתי או שאתה חילוני וכולי - לתפיסה של "שוונות משלימה". על פי תפיסה זו, הקבוצות השונות

משלימות ומעשירות האחת את רעותה. עמדה זו רואה את השונות כסגולה ושמה דגש על אינטרסים משותפים ועל יצירת אמון הדדי. היא נשענת על יצירת קשרים בין הקהילות השונות, בלי לפגוע בזהות התרבותית הייחודית לכל קהילה. בכך תפיסה זו מנוגדת לגישת "כור ההיתוך" שנגקטה בשנים הראשונות למדינה, שביקשה למזג מגזרים רבים לקבוצה אחת בעלת סממנים אחידים.

אם החברה הישראלית תשיג חוסן כזה, תתהפך משמעותה של מטפורת קורי העכביש של נסראללה,

הדמוקרטיה המכלילה רואה את השונות כסגולה ושמה דגש על אינטרסים משותפים ועל יצירת אמון הדדי. היא נשענת על יצירת קשרים בין הקהילות השונות, בלי לפגוע בזהות התרבותית הייחודית לכל קהילה.

ומה שנתפס כנקודת תורפה ייהפך לייצוג של כוח ועוצמה. כפי שהסביר זאת המומחה פול היליארד (Hillyard):

"עמידותם של קורי העכביש מאפשרת להם לספוג לחץ ממוקד של משקל הגדול פי עשרה מן הסיב המלאכותי העמיד ביותר"²⁴.

ואולם העמידות שהיליארד מדבר עליה מקורה במושג "כוח" שונה מן המקובל בדיון הציבורי. הוא מכוון בדבריו, במושגי המאבק בטרור, לכוח שאינו נמדד רק בעוצמה צבאית. על פי תפיסה זו, יסודותיה של עוצמה חברתית בנויים על "גמישות" ויכולת לבצע התאמות תוך כדי משבר, לכידות בתוך הקהילה ובין כל הקהילות המרכיבות את החברה ויכולת לשנות בזריזות אסטרטגיה על פי התנהלות האויב. בהקשר הישראלי, השגת עוצמה כזאת כרוכה ביכולתנו לקיים "דמוקרטיה מכלילה" ולהתגבר על השסעים שפורטו לעיל.

החזית הבינלאומית

הקהילה הבינלאומית היא מושג שהולך ומתרחב בשנים האחרונות. בעבר לגיטימיות בינלאומיות נמדדה על פי יחסן של ממשלות, אך היום, לאחר מהפכת התקשורת והגלובליזציה, הלגיטימיות נמדדת בעיקר על פי דעת

Paul Hillyard, *The Book of the Spider: From Arachnophobia to the Love of Spiders*, 24
New York: Random House, 1994

הקהל העולמית. בייחוד במדינות הדמוקרטיות האזרחים מגלים עניין גם בנושאי חוץ וכן בזכויות אדם ועמדותיהם באות לידי ביטוי בסקרי דעת קהל, בהפגנות ובדפוסים הצבעה בקלפי.

הלגיטימיות שאנו מדברים עליה במסמך זה היא דו־צדדית. משמעותה אינה רק הכפפת המדינה לציפיות הקהילה הבינלאומית, אלא גם הפיכתה לשחקן לגיטימי המשפיע על זירה זו ועל ציפיותיה. תפיסה זו מבוססת על "תיאוריית ההפנמה" במשפט הבינלאומי ובנושאי זכויות אדם. הפנמה של עמדות הקהילה הבינלאומית פירושה שינוי עמדות בקרב האליטות, בקרב מקבלי החלטות ובחברה כולה. ההפנמה כוללת שינוי משפטי;²⁵ בירוקרטי;²⁶ חברתי;²⁷ ולבסוף גם פוליטי.²⁸ על פי תיאוריית ההפנמה, המדינה איננה גוף אחיד שלו אינטרס יחיד אלא קואליציה של אינטרסים, והיא משתפת פעולה גם עם קבוצות בעלות אינטרסים במדינות אחרות.

מהי אם כן לגיטימציה בינלאומית? מקובל להבחין בין שלוש רמות של לגיטימיות כזאת: לגיטימציה בסיסית מבטאת את נכונותה של הקהילה

25 השינוי נתמך על ידי בתי המשפט ומוסדות משפטיים אחרים המצדדים באימוץ העמדה הבינלאומית. מוסדות אלו תומכים בשיח רצוף המקרב את השקפות הצדדים ואת עמדותיהם. השופטים רואים את קשריהם ואת מעמדם כנכס לבית המשפט ולמדינת ישראל ומעוניינים לשמור על מעמד זה.

26 פקידים בכירים ומקבלי החלטות בממשל התומכים בעמדות הקהילה הבינלאומית, ומוזעים למחיר ההתעלמות מעמדות אלה בהיבט המקצועי, במגעים עם גורמים בכירים בממשלים של ישראל יש קשרים עימם.

27 העמדה הבינלאומית יכולה לזכות בלגיטימציה גם באמצעות חיזוק כוחות פנימיים שהקהילה הבינלאומית מקדמת את מטרותיהם. קבוצות משמעותיות בתוך המדינה נעזרות בעמדות בינלאומיות במגוון צורות - המשפט הבינלאומי מספק הגדרה של "זכויות" ו"כללים" המאפשרים לקבוצות אלה להגדיר בצורה טובה יותר את מטרותיהן. הקהילה הבינלאומית מאפשרת להן להיעזר בקבוצות חיצוניות, במשאבים, בניסיון ובקשרים בינלאומיים של קבוצות אחרות. הקהילה הבינלאומית גם יכולה לעודד כניסה של קבוצות חיצוניות עצמאיות כדי להשפיע על המדינה מבפנים. כתוצאה מכך הקבוצות הפנימיות התומכות באינטרסים שמקדמת הקהילה הבינלאומית מתחזקות, וכוח ההשפעה שלהן גדל.

28 השינוי הפוליטי נובע מכך שהפוליטיקאים חשופים ללחצים בינלאומיים ולעמדות של מדינות אחרות. שינוי פנימי באווירה המשפטית והחברתית מאפשר להם לקבל החלטות קשות ולעיתים אף לשנות את עמדותיהם.

הבינלאומית לקבל את המדינה כחלק ממשפחת העמים בהתבסס על ערכיה המכוננים; לגיטימציה זרתית מבטאת את נכונותה של הקהילה הבינלאומית לקבל את מדיניותה של מדינה כלשהי בזירה מסוימת כמבטאת את העמדה הבינלאומית (תמיכה), או לכל הפחות כבסיס לשיח עם הקהילה הבינלאומית (שיח); לגיטימציה מצבית היא מתן לגיטימיות של הקהילה הבינלאומית להתנהגות המדינה במצב מסוים או בעימות מסוים.

המקרה הישראלי: לגיטימציה בסיסית, זרתית ומצבית

אחת מהנחותיו של מסמך זה היא שהימצאותה של ישראל במרכזו של הדיון הבינלאומי יכולה להתפרש ככוח. אמנם היא נתפסת כחולשה כאשר ישראל מסרבת לקיים דיון עם הקהילה הבינלאומית, אך כאשר היא פותחת את עמדותיה לשיח הבינלאומי, יכולתה להשפיע על שיח זה גדלה. עמדה זו מבוססת על ההנחה שבידי ישראל יש כלים משמעותיים של "עוצמה חכמה": היותה דמוקרטיה יחידה יציבה בסביבה של דיקטטורות לא יציבות; היותה "אומת סטרטאפ" (startup nation); הישגיה העצומים בתחומי החקלאות ואיכות הסביבה. הקרב על דעת הקהל העולמית אינו אבוד, וטענותיה של מדינת ישראל יכולות לזכות באוזן קשבת. אבל הפערים בין ישראל לבין הקהילה הבינלאומית בכל הקשור להתנהלותה המדינית חוסמים את יכולת ההשפעה הישראלית במדינות מסוימות, ולא ניתן להשתמש בכלי העוצמה הרכה כאשר היא מקושרת עם עמדות בעייתיות. כאשר מחסומים אלו יונמכו, עמדותיה של ישראל יתקבלו ביתר הבנה, ויתרונותיה בתחומים שהוזכרו יבואו לידי ביטוי.

להלן נפרט את הלגיטימיות הבינלאומית של ישראל על פי החלוקה שהצגנו לעיל לשלוש רמות:

לגיטימציה בסיסית. ישראל נהנית מלגיטימציה בינלאומית בסיסית גבוהה בשל מערכת הערכים שעליה היא הוקמה כמדינה יהודית ודמוקרטית. עם זאת פעולות שונות של המדינה נתפסות כאנטי-דמוקרטיות (למשל חוק העמותות, חוק ההדחה ועוד), והן משפיעות לרעה על הלגיטימציה הבסיסית המוענקת לה.

לגיטימציה זרתית. כאשר מדובר בסכסוך הישראלי-פלסטיני על רכיביו, יש לישראל בעיה חמורה של לגיטימציה זרתית. כבר כחמישים שנה ישראל

שולטת ביהודה ושומרון, ובאופנים מסוימים היא מפעילה אמצעי שליטה גם ברצועת עזה.²⁹ המלחמה שישראל מנהלת להמשך שליטתה בשטחים, גם כשהיא מתוארת כמלחמה בטרור, נתפסת על ידי רבים בעולם כלא לגיטימית (כ"מלחמה לא צודקת"). חוסר הלגיטימציה של המלחמה בשטחים משפיע בצורה רוחבית גם על הלגיטימציה של פעילות צבאית אחרת של ישראל בהגנה על אינטרסים צודקים ("מלחמה צודקת").³⁰

לגיטימציה מצבית. במישור זה עיקר הבעיה של ישראל הוא בלגיטימיות הבינלאומית למבצעה הצבאיים. בעניין זה יש להפריד בין הלגיטימיות של עצם השימוש בכוח ועוצמתו (בלשון המשפטית *ius ad bellum*) לבין שאלת צורת השימוש בכוח (*ius in bello*). בדרך כלל יש למדינת ישראל לגיטימציה בעניין עצם השימוש בכוח, והבעיה נוגעת לרוב לצורת השימוש בכוח.

עוגני המחלוקת: הגורמים המשפיעים על הלגיטימציה

ארבעת הגורמים העיקריים המשפיעים על הלגיטימציה הבינלאומית של ישראל הם אלה:

1. המשפט הבינלאומי. מדינת ישראל צריכה לעמוד בכללי המשפט הבינלאומי. אמנם שמירה על כללים אלו אינה מבטיחה לגיטימיות, אך התנהגות הסותרת את הדין הבינלאומי תביא בהכרח לחוסר לגיטימיות.
2. מלחמות לא צודקות והשפעתן על הלגיטימיות. מדינת ישראל רואה בכל מלחמותיה מלחמות צודקות לצורך הגנה על קיומה או שמירה על עצמאותה, אך הקהילה הבינלאומית תופסת את מאבקה של ישראל להמשך השליטה ביהודה ושומרון, ובוודאי את התמיכה במפעל ההתנחלויות, כמלחמה לא צודקת. היא מקבלת את זכותה של ישראל להגן על עצמה, ובכלל זה על ההתנחלויות, ולכן איננה דורשת את נסיגת

29 ייתכן שבעתיד תתפתח בעיה דומה גם בעניין רמת הגולן (אם כי כרגע עניין זה הוא ברמת מתח נמוכה).

30 בעניין זה כדאי לשים לב להבחנה בין הלגיטימציה המוענקת לישראל בזירה מול חיזבאללה, למשל, ובין הלגיטימציה (או היעדר הלגיטימציה) המוענקת לה בזירה מול הטרור הפלסטיני, הנתפס על ידי רבים כמאבק לשחרור לאומי (אף שהוא משתמש לעיתים באמצעים אסורים של פגיעה מכוונת באזרחים).

צה"ל בלי הסדר מדיני שיבטיח את ביטחונה של ישראל. אבל המשך מפעל ההתנחלויות נתפס כלא לגיטימי וכאחת הסיבות לאלימות הפלסטינית. הקהילה הבינלאומית תופסת את ישראל כישות ריבונית אחת, ולהבנתה מדיניותה בנושא ההתנחלויות אינה עומדת להשתנות, והמשמעות היא מניעת הקמתה של מדינה פלסטינית. הבנה זו שוחקת גם את התמיכה במלחמות הצודקות של ישראל להגנה על קיומה ופוגעת בלגיטימציה הבסיסית של מדינת ישראל.³¹

3. **השתתפות בדיאלוג הבינלאומי.** בעיה מרכזית של ישראל בזירה הבינלאומית היא הפער בין תפיסתה העצמית בשורה של נושאים ובין תפיסתה בעיני הקהילה הבינלאומית. פער זה מקשה על שיתופה בשיח הבינלאומי.

4. **היתרון הפלסטיני בזירה הבינלאומית.** במצב הדברים היום העמדה הפלסטינית קרובה לעמדה הבינלאומית בשני עניינים חשובים: קבלת העיקרון "שתי מדינות לשני עמים" ושליטת האלימות, לפחות בהתבטאויות פומביות, כדרך לסיום הכיבוש. קרבה זו מקשה על ישראל להתמודד בזירה הבינלאומית. יש פער גדול בין מה שישראל יכולה להשיג בזירה

31 הרחבה בעניין זה נמצאת במסמך מאת עמי אילון ועידית שפרן גיטלמן, "מלחמות צודקות וה(דה) לגיטימציה של מדינת ישראל" [המכון הישראלי לדמוקרטיה, בהכנה], שם נאמר:

טענתנו היא כי בפועל, השאלה האם קיימת למדינה אפשרות אחרת להביא לביטחון אזרחיה מלבד שימוש בכוח, היא שאלה שנתפסת בעיני העולם, ככזו שיש לשאול במסגרת בירור תנאים אלה, והשאלה האם אופן השימוש של מדינה בכוח צבאי מידתי, נשפטת לא רק ביחס לכל פעולה כשלעצמה אלא מושפעת מהתפיסה לגבי צדקת המלחמה ומקרינה על מידת הסובלנות שמפגינה המערכת הבינלאומית בשיפוטת את פעולות אותה מדינה. זאת למרות שבאופן מסורתי כאמור, השאלה האם לעצם המלחמה קיימת עילה צודקת מובחנת מהשאלה האם היא מנוהלת באופן צודק משעה שכבר החלה. נראה כי אחרי הכול, ההבחנה התיאורטית בין שני ענפיהם השונים של כללי המלחמה אינה חלה באותו אופן סטרילי כאשר על הפרק מתן לגיטימציה בפועל, וכי לעתים מיטשטש קו הגבול ביניהם ושאלות על אודות צדקת המלחמה משפיעות על האופן שבו נשפטת ניהולה. וכך, יתר על כן, כל עוד לא מיצתה ישראל את אפשרויותיה המדיניות להביא להפסקת האלימות כלפיה, פגיעותיה באוכלוסייה האזרחית כחלק ממלחמתה, אף שאינן מכוונות ומתקיימות כנדק לואי לפעולות מלחמתיות לגיטימיות, תחשבנה פעמים רבות כפגיעות שאינן מידתיות.

הבינלאומית לבדה, ובין מה שהפלסטינים יכולים להשיג באמצעות שימוש בקהילה הבינלאומית, כלומר באמצעות תמיכה של מדינות אירופה ומדינות ערב, תמיכה ציבורית ותקשורתית, תמיכה ברשתות החברתיות, תמיכה בארגון האו"ם ועוד.

לישראל יש לגיטימציה בסיסית טובה, אך היא נחלשת בגלל הלגיטימציה הזיריתית הנמוכה של ההתנהלות ביהודה ושומרון. כך, היעדר הלגיטימציה הזיריתית גורם לשחיקת הלגיטימציה המצבית שלה.

ישראל מנסה בדרך כלל להסיט את הדיון ולמקדו בלגיטימציה הבסיסית או המצבית. אבל נראה שעל מנת לשמור על אלה היא חייבת להתייחס גם ללגיטימציה הזיריתית. בעידן שבו המדיה שותפה בעיצוב דמותן של מדינות, תמונות המאבק האלים בפלסטינים מחבלות בתדמיתה של ישראל כמדינה דמוקרטית ומתקדמת, והן שקובעות את האופן שבו דמותה מעוצבת בתודעה הבינלאומית.

לא נובע מכך כמובן שעל ישראל להכפיף את עצמה בכל עניין ללחצים בינלאומיים. אולם על מנת שתוכל לצבור לגיטימציה בחזית הבינלאומית, עליה לגלות פתיחות כלפי הקהילה הבינלאומית לפחות בחלק משאלות המחלוקת העומדות ביניהן. פתיחות

המלחמה שישראל מנהלת להמשך שליטתה בשטחים, גם כשהיא מתוארת כמלחמה בטרור, נתפסת על ידי רבים בעולם כמלחמה לא צודקת. חוסר הלגיטימציה של המלחמה בשטחים משפיע בצורה רוחבית גם על הלגיטימציה של פעילות צבאית אחרת של ישראל בהגנה על אינטרסים הנתפסים צודקים.

לגיטימציה בינלאומית תושג רק על ידי נכונות לשילובה של הקהילה הבינלאומית בנושאי המחלוקת, ועל ידי אימוץ מדיניות המבטאת רצון להתקדם למציאות של "שתי מדינות". אמנם יש הסבורים ששיתוף פעולה כזה כרוך בסיכונים, ושהלחצים הבינלאומיים עשויים להביא לפגיעה באינטרסים מרכזיים, ביטחוניים ואחרים, של מדינת ישראל, אך יש להבין שרק שיתוף פעולה כזה יאפשר לישראל נגישות לקהילה הבינלאומית ויכולת השפעה על עמדותיה בשורה של נושאים.

התמרת הסכסוך והשגת לגיטימציה בינלאומית

בעיית היסוד של שני הצדדים בסכסוך - ישראל והפלסטינים - היא חוסר האמון ביניהם, וחוסר האמון באפשרות להגיע לפתרון מלא. במצב זה, הבטחות דו-צדדיות לא יביאו להתקדמות לפתרון ודרוש סיוע של הקהילה הבינלאומית, לרבות מדינות ערב, לצד מעשים הנתמכים על ידי מדינות העולם. פעולות חד-צדדיות שנעשו בעבר על ידי ישראל, כמו הקפאת התנחלויות ללא ערבויות בינלאומיות, נתפסו לרוב כתרגילי עיכוב שבוטלו או הושעו לאחר מעשי טרור.

ההעדפה העקרונית של העמדה הפלסטינית מצד הקהילה הבינלאומית יוצרת חוסר אמון בציבור הישראלי, והדבר מקשה על ישראל להסכים למעורבות בינלאומית בפתרון הסכסוך, כפי שקרה בוועידת השלום בפריז בינואר 2017. כך נוצר מעגל קסמים: הדרך היחידה להתקדם לפתרון הסכסוך היא על ידי קירוב עמדות הצדדים בתמיכה בינלאומית; עמדת הקהילה הבינלאומית מנוגדת לעמדת ישראל; כיוון שכך - ישראל מתנגדת למעורבות הבינלאומית. על מנת לשבור את המעגל דרושה "התמרת הסכסוך".

התמרת הסכסוך והשגת לגיטימיות בינלאומית מצריכות את הרכיבים האלה:

1. שיתוף הקהילה הבינלאומית. בכלל זה נכונות עקרונית ומעשית לשיתוף פעולה עם טריבונלים בינלאומיים, גם כאלה שיש חשד בעניין מידת האובייקטיביות שלהם.
2. התבססות על פתרונות אוזריים. בניגוד לתפיסה המסורתית של שיתוף פעולה רק עם מעצמות המערב, נדרש שיתוף פעולה גם עם הקהילה האזורית, מתוך הבנה שאין לעימות פתרון צבאי.
3. נכונות ישראלית לפתרון שתי המדינות. יש להפוך את הצהרותיה של ישראל בנושא זה למדיניות בפועל. כן יש להפריד בין שאלת הביטחון לבין המשך הבנייה בהתנחלויות ולקבל את החלטת מועצת הביטחון 242 ואת החלטת הליגה הערבית כבסיס למתווה מדיני.
4. הכפפת השיקולים הצבאיים לשיקולי הלגיטימציה הבינלאומית. יש לשקלל את שיקולי החזית הבינלאומית בעת קבלת החלטות צבאיות.
5. יצירת אמון ודינמיות. יש לפעול ליצירת אמון ודינמיות בין ישראל ובין הקהילה הבינלאומית.

6. **הבנת הממד התקשורתי.** נדרשת הבנה של תפקיד המדיה והשפעתה על הקהילה הבינלאומית לרבות מערכות המשפט ובתי הדין הבינלאומיים.

אף שפתרון והידברות בין הצדדים, בתיווך או בגישור של הקהילה הבינלאומית, נתפסים כחזון רחוק שאינו בר השגה בטווח הקרוב, צעדים מקרבים יאפשרו את התמרת הסכסוך בד בבד עם רכישת לגיטימציה בינלאומית. צעדים מסוג זה הם, למשל, הצהרתו של ראש הממשלה נתניהו באו"ם בספטמבר 2016 בדבר מחויבותו לחזון השלום המבוסס על פתרון שתי המדינות, וההכרה ביוזמת הליגה הערבית (2002) כבסיס עקרוני אפשרי למתווה עתידי. מובן שיוזמות חקיקה הנתפסות כבעייתיות בעיני הקהילה הבינלאומית, כמו חוק ההסדרה, הן משום מכשול בדרך להתמרת הסכסוך, וממילא הן מכרסמות בלגיטימיות הבינלאומית של מדינת ישראל.

החזית הצבאית

במאבק היברידי מתמשך מקומה של החזית הצבאית אינו מרכזי כפי שהיה במלחמות המסורתיות, שבהן המדינה הפעילה את כוחות הצבא שלה במסות גדולות ובעוצמה רבה, והניצחון בא לידי ביטוי בכניעת האויב וביצירת מציאות מדינית חדשה, נוחה יותר לצד המנצח. במאבק בארגוני טרור הצבא אינו יכול להכריע את היריב, ובדומה למאבק בפשיעה הצלחתו נמדדת ביכולתו להפחית את האלימות עד לרמה שתאפשר לחברה האזרחית לתפקד מתוך שמירה על ערכי הליבה שלה, ולמדינאים לנהל תהליך מדיני על מנת להגיע להסדר. דברים אלה נכונים בעניין המאבק כולו, וגם בעניין כל סבב של אלימות. היעדים המרכזיים של הצבא בסכסוך מסוג זה הם הגנה על האזרחים, על הטריטוריה ועל התשתיות, הארכת פרקי הזמן בין הקרבות (כלומר בין פרקי העצימות הגבוהה של הסכסוך) ויצירת הרתעה לזמן ארוך ככל שניתן.³²

32 בדיון ביעדים ובתפקידים של הצבא במאבק בטרור חשוב להבחין בין הגנה לביטחון. הבחנה זו הנשענת על דבריו של גנרל רופרט סמית) מפרידה בין "מכלול היירוט" - כלומר גלוי, התראה ויירוט נשק תלול מסלול, נושאים שחייבים להישאר בתחום אחריותה של

אמנם לצורך השגת יעדיו הצבא משתמש בכוחו כלפי הטרור, אך הישגים אסטרטגיים ומדיניים יושגו רק אם הפעלת הכוח הצבאי תיעשה בשילוב מערכתי עם החזית האזרחית והחזית הבינלאומית ותתבסס

במציאות החדשה העליונות הצבאית הכמותית לבדה אינה מבטיחה עליונות בקרב. לצדה נדרשים עקרונות של מידתיות והבחנה כדי לצמצם את כמות הנפגעים ואת מידת הנזק הנגרם לשני הצדדים.

על עקרונות העוצמה החכמה. שילוב מערכתי זה כפוף לשני עקרונות, שהם אבני יסוד במאבקן של המדינות הדמוקרטיות בטרור: (1) עקרון ההבחנה - כלומר, הבחנה בין מטרות אזרחיות ומטרות צבאיות והתרת התקפות המכוונות כלפי האחרונות בלבד; (2) עקרון המידתיות - כלומר, שמירה על איזון מידתי בין נזק אגבי הנגרם לאזרחים שאינם עוסקים בלחימה ובין היתרון הצבאי של הפעולה הפוגעת גם באזרחים.

הרתעה גמישה

הרתעה גמישה היא מושג הקשור לתפיסת העוצמה החכמה. הרתעה זו אינה מתבססת רק על האיום שבהפעלת הכוח אלא על מכלול רחב של היבטי רווח והפסד, בהם היבטים כלכליים, מדיניים, חברתיים ותדמיתיים. יתרונה המרכזי של ההרתעה הגמישה הוא התבססותה גם על יצירת תקווה אצל היריב. עמדנו לעיל על כך שלא ניתן להרתיע אוכלוסייה שבראיתה אין לה מה להפסיד. מכאן נובעת החשיבות של המחשת חלופה של חיים טובים יותר לאוכלוסייה האזרחית ונטיעת אמון באפשרות קיומה. טיפוח תודעה כזו אצל אזרחי היריב יוצר משוואה חדשה, שבה נשקלות פעולות הטרור מול הנזק שהן גורמות למצבה של אוכלוסייה זו. הוא עשויה להוביל לקיטוב בין האוכלוסייה לבין גורמי הטרור שבה, ובכך להרתיע את הארגונים הנשענים במידה רבה על תמיכת הציבור בהם.

החזית הצבאית - ובין "מכלול ההתגוננות" - כלומר היערכות החברה האזרחית למצב החירום, נושא שבתחום אחריותה של החזית האזרחית. הצבא מספק הגנה, שכן הוא אמון על ההגנה הפיזית על חייהם של אזרחי המדינה, אך תחושת הביטחון של האזרחים תלויה גם בתחומי פעולתן של החזית האזרחית וההנהגה.

הכלה חכמה

התכנון המבצעי על פי אסטרטגיה הנשענת על עוצמה חכמה נבדל מתכנון צבאי על פי אסטרטגיה הנשענת על הפעלת מרב עוצמת האש לא רק בכך שהוא נמנע מפעולות שעשויות לפגוע באוכלוסייה האזרחית, אלא בכך שהוא מכיל את האירועים בצורה המכוונת את הפעילות הצבאית, כך שתתאפשר הגעה להישגים בחזית האזרחית ("חוסן אזרחי") ובחזית הבינלאומית ("לגיטימציה"). תפיסה זו מכונה "הכלה חכמה". המלחמות של היום מתרחשות בתוך אוכלוסייה אזרחית צפופה, שאמנם משתייכת לצד היריב, אך רוב האזרחים בה אינם מעורבים בפעילות הטרור. עובדה זו מחייבת אסטרטגיית לחימה שתמנע פגיעה בבלתי מעורבים. בהקשר של לחימה בין עמים, חשוב גם להבין ששום כוח צבאי הפועל בתוך אוכלוסייה אזרחית לא יצליח לשנות תרבות של עם.³³

ההכלה החכמה נשענת לא רק על המבנה המסורתי של העוצמה הצבאית - כלומר מטוסים, אוניות, טנקים וכדומה - שכן במציאות החדשה העליונות הצבאית הכמותית לבדה אינה מבטיחה עליונות בקרב. לצדה נדרשים עקרונות של מידתיות והבחנה כדי לצמצם את כמות הנפגעים ואת מידת הנזק הנגרם לשני הצדדים. דוגמה למציאות חדשה זו היא ההתפתחות בזירת הסייבר המייצרת כלי לחימה שמאפשרים לפגוע פגיעה דרמטית ביכולתו של האויב לתפקד - עד כדי עצירת מערכות חיוניות לקיומם של חיים תקינים - בלי לגרור פגיעה מסיבית בבלתי מעורבים. דוגמה נוספת היא שימוש במודיעין מזויק ובסנסורים רגישים, בכלל זה במערכות הנשק, באופן שמקטין את האיזודאות בשדה הקרב ומאפשר הקטנה משמעותית של הפתעות, מלכודות ומכשולים. עקרונות אלה מחייבים עדכון של מושגי "מבנה הכוח" ו"הפעלת הכוח".

המקרה הישראלי

אחת המסקנות המרכזיות של מסמך זה היא שיש להבחין בין ארגון טרור ובין האוכלוסייה שבקרבה הוא פועל, ובמקרה הישראלי יש להבחין בין ארגון

33 הגנרל רופרט סמית דיבר על "הצלחתה של אמריקה בעיראק להרוס את משטר סדאם אבל כישלונה לבנות דמוקרטיה בכוח צבאי". Smith (לעיל הערה 3), בעמ' 7.

החמאס ובין האוכלוסייה הפלסטינית. הבחנה זו קריטית לקבלת החלטות בחזית הצבאית, אך היא יש לה גם השלכות מיידיות על החוסן האזרחי בחזית הבית. שכן כאשר בציבור הישראלי תחלחל ההבחנה בין הציבור הפלסטיני לבין הטרור הפלסטיני, לא יתויגו עוד ביטויי ההזדהות של ערביי ישראל עם קרוביהם הפלסטינים כעדות לתמיכתם בטרור או להיותם "גיס חמישי", ותתאפשר הטמעתם של עקרונות הדמוקרטיה המכלילה בחברה הישראלית כולה.

ראינו לעיל שההפרדה בין ארגון הטרור לבין האוכלוסייה שבתוכה הוא פועל באה לידי ביטוי בפגיעה בפעילי הטרור בלבד ובשמירה על עקרונות ההבחנה והמידתיות, וכן בשימוש נבון בעוצמה רכה לצורך יצירת תקווה ואופק מדיני - הגדלת חופש התנועה, פיתוח הכלכלה בעזה וחיזוק הגורמים הפרגמטיים (כלומר הרשות הפלסטינית) המאמינים בהסדר מדיני. דברים אלה עולים בקנה אחד עם עקרון ריסון הכוח, כלומר שימוש במידת הכוח הנדרשת לשם השגת היעד הצבאי ולא מעבר לכך. על ריסון הכוח והשפעתו על הפחתת האלימות והטרור הפלסטיני אמר הרמטכ"ל גדי איזנקוט:

ריסון הכוח צריך להיות נר לרגלי מפקדים בבואם להפעיל את הכוח הצבאי. הריסון והאיפוק בתגובה הצבאית לאירועים במהלך השנה האחרונה מנע התפתחות האלימות לכדי אינתיפאדה למרות פוטנציאל התמיכה הפלסטינית בפעילות אלימה [...] על צה"ל ככוח השולט באיו"ש להבטיח שימור התקווה בחברה הפלסטינית. המשך תעסוקה למאות אלפי פלסטינים כמדיניות אותה מוביל צה"ל, למרות מחאות של גורמים המתנגדים לכך, הוא דוגמה לכך.³⁴

34 דברים שנשא הרמטכ"ל גדי איזנקוט בכנס השנתי החמישי של המרכז הבינתחומי בהרצליה לזכרו של הרמטכ"ל אמנון ליפקין־שחק, בשיתוף המכללה לביטחון לאומי, בנושא "צה"ל והחברה הישראלית", בינואר 2017. דברים דומים אמר באותו אירוע האלוף תמיר היימן: "אומנות המלחמה באה לידי ביטוי דווקא ב'ריסון הכוח' ולא במיצויו!". את עקרונות המלחמה עלינו לפרש אפוא ברוח זו - ריכוז הכוח, חיסכון במאמץ, חיסכון בכוח, הונאה, הסתרה ו"גישה עקיפה".

הכרעת חמאס

בניהול הסכסוך הצבאי עם ישראל ארגון חמאס חותר למצב של תיקו (no win–no win), שנתפס בעיניו, ולדעתו גם בעיני הציבור הפלסטיני והערבי, כהישג משמעותי מול ישראל, שהיא יריב עתיר משאבים. מצב זה מייצג לדעת חמאס מציאות של הרתעה הזדית, שבו שני הצדדים נאלצים לשקול היטב את קידומו של סבב אלימות נוסף. משימת חמאס, בין סבבי העימות, היא להכין אמצעים שיגשרו על האי־סימטריה המובנית בינו לבין ישראל. על פי אסטרטגיית ה"אי־כניעה" שנוקט החמאס, כל יום שהוא לא נכנע לכוחה העדיף של ישראל הוא יום של ניצחון.

מן ההיבט הישראלי, הכרעה צבאית של שלטון חמאס ברצועת עזה - המצריכה פעולה צבאית רחבת היקף לכיבוש הרצועה כולה - לא רק שאיננה אפשרית, אלא שהניסיון להשיגה כרוך במחיר כבד בשלוש חזיתות המאבק. הסיבה לכך נעוצה בהשלכות האסטרטגיות והמדיניות השליליות הנלוות למהלך כזה. ואולם הדיון בחמאס וברצועת עזה מחייב לחרוג מן הרצועה גופה ולהתבונן גם במציאות הסובבת את עזה.

סילוק חמאס משלטונו בעזה, ללא יצירת אופק מדיני טוב יותר, ייצור חלל שתומכים של ארגוני המדינה האסלאמית (דאע"ש לפנים) ואלקאעידה ברצועת עזה ובסיני יבקשו למלא. התחזקותם של אלה, שתישעו על גיוסם והתגייסותם של פליטים פלסטינים, תאיים על שליטת מצרים בסיני, ומצרים תזקוף זאת לחובת ישראל. בעוד ארגונים קנאים אלה נחלשים באזורים ערביים אחרים, ישראל תיחשב כמסייעת להם בעקיפין. במקרה זה עלול להיווצר שיתוף פעולה של רצועת עזה עם הארגונים בסיני בהכשרת הקרקע למרחב אחיד התואם את "אסטרטגיית הכאוס" של המדינה האסלאמית ואל־קאעידה.

כיבוש אזורים מאוכלסים, גדושים וצפופים כרוך בהכרח באבדות רבות, בעיקר בצד הפלסטיני, ובהרס וחורבן נרחבים. בתנאי השקיפות המודרניים, כשהטכנולוגיה יכולה לחזור לכל מקום, במקרה של כיבוש כזה המראות הקשים יוקרנו מייד בכל העולם, והמוני פליטים פלסטינים יצבאו על שערי

מצרים (רפיח) ואף על גבולה של עזה עם ישראל. הנזק ללגיטימציה הבסיסית של ישראל בעולם יהיה ללא שיעור, ומצרים תתייצב בפני הדילמה:

לקבל לשטחה המוני פליטים שאין היא רוצה בהם, או לחסום את הגבול ולהיראות כלפי פנים וכלפי חוץ כמתנכרת למצוקת הפלסטינים. באין מוצא אחר מצרים עלולה ישראל - עד כדי בחינה

הרמטכ"ל רא"ל גדי איזנקוט בינואר 2017:

ריסון הכוח צריך להיות נר לרגלי מפקדים
בבואם להפעיל את הכוח הצבאי. הריסון
והאיפוק בתגובה הצבאית לאירועים במהלך
השנה האחרונה מנע התפתחות האלימות
לכדי אינתיפאדה למרות פוטנציאל התמיכה
הפלסטינית בפעילות אלימה [...] על צה"ל ככוח
השולט באיו"ש להבטיח שימור התקווה.

מחדש של הסכם השלום בין שתי המדינות.

שער חמישי: ניצחון במאבקה של הדמוקרטיה בטרור – "ניצחון משולב מתמשך"

הדיון בתפיסת הניצחון מחייב הבהרה של שני רכיבים: היעד המדיני - היעד שעבורו נלחמים; והאסטרטגיה - הדרך להשגת היעד המדיני במציאות נתונה ומול אויב מוגדר. יודגש שוב כי אנו דנים במסמך זה במאבק מול ארגונים המאופיינים כטרור מוגבל, כפי שניסחנו לעיל בפרק העוסק בהבחנות בין ארגוני הטרור.

במלחמה המסורתית בין מדינות נתפס הניצחון כמציאות מדינית חדשה טובה יותר, המושגת לאחר הכרעה בסיום הקרבות. אך המלחמה בטרור היא מאבק מתמשך ללא סיום מוגדר, ובמאבק מסוג זה, כפי שראינו לעיל, אין הכרעה במונח של כניעת האויב והשגת מציאות מדינית חדשה. במאבק מסוג זה המושג "ניצחון" משתנה מתפיסת ניצחון כמציאות עתידית לניצחון כ"מציאות הווה מתמשכת", שמשמעותו קיום מתמשך של ביטחון ואיכות חיים מתוך שמירה על ערכי הליבה של החברה המתמודדת לאורך שנות המשבר או המאבק הממושך.

זאת ועוד, כשם שהמאבק המודרני בטרור נערך בעת ובעונה אחת בשלוש חזיתות (בחזית הצבאית, הבינלאומית והאזרחית), כך הניצחון בו מותנה ביכולת להשיג הצלחה משולבת בשלוש החזיתות. רק כאשר מושגת הצלחה בשלושתן ניתן לדבר על ניצחון במאבק, מצב שאנו מכנים "ניצחון משולב מתמשך".

בחזית האזרחית ההצלחה נמדדת בחוסן החברתי שהושג, המאפשר התמודדות לאורך זמן. חוסן זה יושג באמצעות מעבר מדמוקרטיה מתגוננת - שבה ערכי הליבה של הדמוקרטיה נתפסים כגורם מעכב ניצחון, לדמוקרטיה מקלילה - שבה השמירה על ערכי הדמוקרטיה היא חלק מהגדרת הניצחון עצמו.

בחזית הבינלאומית ההצלחה נמדדת במידת הליגיטימציה הבסיסית המוענקת למדינה על ידי הקהילה הבינלאומית - תנאי להצלחה בחזית זו הוא שמלחמתה של המדינה נתפסת כצודקת בעיני קהילה זו.

בחזית הצבאית נמדדת ההצלחה בהגנה הניתנת לאזרחי המדינה,³⁵ לתשתיות החיוניות ולטריטוריה שבריבונות המדינה, בד בבד עם קיום אורח חיים מיטבי לאורך המאבק. הישג זה יובטח על ידי אימוץ אסטרטגיה של הרתעה גמישה והכלה חכמה.

היעד המדיני שהוגדר במסמך זה הוא קיום ביטחון ואורח חיים מיטבי בזמן מאבק מתמשך, מתוך שמירה על ערכי הליבה של המדינה הדמוקרטית, הנתפסת כשחקן לגיטימי בקהילה הבינלאומית.

הדיון באסטרטגיה להשגת היעד מחייב שתי הבהרות: ראשית, הטרור אינו עשוי מקשה אחת, והוא משתנה בקצב מהיר. לכן מתחייבת התאמה דינמית של האסטרטגיה לסוג הטרור שנגדו נאבקים; שנית, אסטרטגיית הניצחון צריכה להביא בחשבון את תפיסת "היעדר ההכרעה" המתחייבת מאסטרטגיית "אי-הכניעה" של ארגוני הטרור³⁶ ומהנזק שעלול לגרום הניסיון להכריע את ארגון הטרור בחזית הצבאית ללגיטימיות הבינלאומית ולשסעים בחזית האזרחית.

האסטרטגיה המועדפת היא אפוא "עמידה חכמה" הנגזרת ממדיניות "העוצמה החכמה". העמידה החכמה, שלא כמו העמידה האיתנה, אינה מתייחסת לאויב ולמטרותיו בלבד, מתוך הנחה שהחברה האזרחית תעמוד בנטל עד לסיום המאבק הצבאי, אלא מביאה בחשבון את המגבלות הנגזרות מעמדת הקהילה הבינלאומית ומהשמירה על חוסנה של החברה האזרחית הנושאת בעיקר הנטל במאבק מסוג זה. אסטרטגיה זו מחייבת גמישות שאינה קיימת בתפיסת העמידה האיתנה.³⁷ יצוין שתפיסת הניצחון שהוגדרה כאן ("ניצחון משולב מתמשך") איננה שוללת פתרון של win-win, כלומר מצב שבו שני הצדדים מרגישים מנצחים, שכן הניצחון במאבק בטרור אינו מתמצה כאמור בהכתבת תנאים אחרי הכרעה צבאית.

35 יש להבחין בין הגנה לביטחון. ראו לעיל הערה 32.

36 מסמך זה עוסק בארגוני טרור הנוקטים טרור מוגבל, ואסטרטגיית האי-כניעה מיוחסת לארגונים כאלה.

37 במקרה הישראלי מקובל לזהות את העמידה האיתנה עם תפיסת "קיר הברזל", וההבחנה בין תפיסה זו ותפיסת העמידה החכמה משקפת במידה רבה את ההבחנה בין תפיסתו של ז'בוטינסקי לתפיסתו של בן-גוריון (ראו לעיל הערה 5).

היעד האסטרטגי של המדינה הדמוקרטית במאבקה בטרור הוא לשנות את מטרותיו הראשוניות של האויב ולאפשר את השגת היעד המדיני (ראו לעיל) באמצעות אסטרטגיה של עמידה חכמה.

ניצחון במקרה הישראלי

בבסיס תפיסת הניצחון של ישראל צריכה לעמוד הצלחתה להביא לשינוי מטרותן של מדינות ערב להשמדה. ביטוי להצלחה זו היא החלטת הליגה הערבית, שאושרה על ידי הרשות הפלסטינית, המכירה בישראל בכפוף להחלטות האו"ם ומועצת הביטחון.

היעד המדיני של ישראל על פי תפיסת "הניצחון המשולב המתמשך" הוא קיום ביטחון ואורח חיים מיטבי בזמן המאבק מתוך שמירה על ערכי הליבה של מדינה יהודית ודמוקרטית כניסוחם במגילת העצמאות.

באשר ליעד האסטרטגי - "שינוי מטרותיו הראשוניות של האויב" - יעד זה הושג במידה מסוימת. החלטת הליגה הערבית,³⁸ המקובלת גם על הרשות

38 החלטת הליגה הערבית (אפריל 2002) היא משום שינוי בעמדת מדינות הליגה בכל הנוגע לישראל, ויש בה מסגרת להסדר כולל בין ישראל לפלסטינים ומסגרת לנורמליזציה עם מדינות ערב החברות בליגה. ההחלטה קיבלה את תמיכתן של 56 "המדינות האסלאמיות", אל מול הסתייגותה של איראן ממנה. מלבד המעבר משלילה מוחלטת של הכרה במדינת ישראל (ח'רטום, אוגוסט 1967) לנכונות להכיר במדינת ישראל, ראוי לציין במיוחד את השינוי בסוגיות הפליטים והגבולות - שינוי דרמטי במדיניות שאפיינה את העולם הערבי ביחסו לישראל. בסוגיית הפליטים וזכות השיבה - המונח "זכות השיבה" לא מוזכר בהחלטה, והנוסח הוא "למצוא פתרון צודק ומוסכם". משמעותו של נוסח זה היא שבעוד החלטה 194 של העצרת הכללית של האו"ם קובעת שזכות השיבה לביתו בישראל היא זכותו של הפליט, החלטת הליגה קובעת שהזכות מועברת מהפליט לרשות הפלסטינית כנציגת העם הפלסטיני. עוד אומרת ההחלטה שהעניין ייקבע בהסכמה, כחלק מהמשא ומתן המדיני בין ישראל לרשות. בדיון נוסף בהחלטה (פסגת הליגה, מרץ 2009) צוין שהיזומה אינה כוללת את זכות השיבה לפליטים, ובעקבות זאת הסתייגה לוב מההחלטה. כאשר נשאל בנושא, מזכ"ל הליגה הערבית עמר מוסא אמר שכעת נושא הפליטים נתון למשא ומתן בין ישראל לרשות הפלסטינית ולא לדיונים בין חברי הליגה הערבית. בסוגיית הגבולות - בניגוד לעמדה המסורתית, החלטת הליגה מקבלת את החלטה 242 של מועצת הביטחון ורואה בקווי 67' "בסיס לפתרון הממד הטריטוריאלי" של הסכסוך. היא אינה פוסלת החלפת שטחים. עניין זה צוין במפורש בהצהרות של מנהיגים ערבים בפורומים בינלאומיים.

הפלסטינית ועל תנועת פת"ח, היא ההוכחה לכך. היעד האסטרטגי המיוחד למדינת ישראל צריך להיות אפוא: שימור קווי היסוד להסדר מדיני עתידי על פי החלטות מועצת הביטחון ויוזמת השלום הערבית, ועליה להשיג באמצעות אסטרטגיה של עמידה חכמה. על פי אסטרטגיית זו, על ישראל לאזן בין השימוש ב"כוח קשה", הנוקט צעדים צבאיים, כלכליים ומדיניים, ל"כוח רך", המחייב יצירת אופק מדיני לעם הפלסטיני. אופק כזה יושג בתהליך מדיני הנתמך על ידי מדינות האזור ובשיתוף הקהילה הבינלאומית בד בבד עם שיפור בחיי היום-יום בגדה וברצועת עזה.

נוסף על כך, על ישראל להבחין בין חמאס לבין הרשות הפלסטינית, הנשלטת היום על ידי פת"ח, ולהוביל מדיניות המחזקת את הרשות. אפשר להוביל מהלך של התמרה יזומה של הסכסוך, שהרשות תהיה שותפה לו, ביצירת אופק מדיני והגעת תהליך הדרגתי להסדר, שתחילתו בשיתוף פעולה בתחומים שבהם יש הסכמה. תהליך מדיני הנתמך על ידי הקהילה הבינלאומית, ובשיתוף המדינות הערביות המקבלות את החלטת הליגה הערבית, יכול להביא להתקדמות אל אופק של שתי מדינות לשני העמים ובאותה עת גם להחלשת החמאס - שבמקרה זה יאבד את מעמדו בעיני הציבור הפלסטיני "כמשחרר פלסטין" מעול הכיבוש הישראלי, מעמד שמתחזק היום בהיעדר תהליך מדיני.

לסיכום יובהר שבמסמך זה איננו מנסים ליצור אשליה של ניצחון שמשמעותו "שלום וביטחון". המאבק

במאבק מתמשך בטרור מוגבל, המושג "ניצחון" משתנה מתפיסת ניצחון כמציאות עתידית לניצחון כ"מציאות הווה מתמשכת", שמשמעותו קיום מתמשך של ביטחון ואיכות חיים מתוך שמירה על ערכי הליבה של החברה המתמודדת לאורך שנות המשבר או המאבק הממושך.

מול קבוצות המתנגדות לכל הסדר פשרה, הן בצד הפלסטיני הן בצד הישראלי, צפוי להימשך והוא מחייב ניהול מושכל של התהליך. עם זאת אנו סבורים שהמדיניות

המוצעת כאן תביא לירידה ברמת ההתנגדות לישראל "ברחוב בערבי" במדינות האזור. היא תאפשר למנהיגויות הפוליטיות במדינות ערב לתת ביטוי ליחסים עם ישראל ואף להרחיב יחסים אלה לתחומים נוספים כמו כלכלה ודיפלומטיה

אזורית. במציאות כזאת יפחת הניכור ויאוחה מעט השסע בין הרוב היהודי למיעוט הערבי בישראל, ויהיה אפשר למקד את הדיון הישראלי בשוויון אזרחי ובדמוקרטיה מכלילה.

ניהול התהליך יהיה הדרגתי ויכלול שיח מתמשך עם קבוצות המתנגדות להסדר. גם אם השסע בין אזרחים יהודים לערבים בישראל ירוסן, השסע בין תומכי הסדר של שתי מדינות לבין מתנגדיו צפוי להעמיק. ניהול מושכל של התהליך יכלול גם דיון בדמותה של ישראל ביום שאחרי ההסדר עם הפלסטינים. דיון כזה מתחייב גם ללא קשר ללחימה בטרור, והוא חלק מהמעבר מדמוקרטיה מתגוננת לדמוקרטיה מכלילה.

סיכום והמלצות

מסמך זה עוסק במאבקן של מדינות דמוקרטיות בטרור המודרני ומנתח את המקרה הישראלי-פלסטיני. הניתוח המוצע בו מתבסס על הפנמת המעבר ממלחמה טוטלית בין מדינות למאבק של מדינות בארגונים לא מדינתיים. זהו מאבק שמתרחש במציאות של מהפכות תקשורת וגלובליזציה, והוא נעדר נקודות פתיחה וסיום ברורות. בניגוד למלחמה המסורתית מדובר במאבק היברידי מתמשך בעצימות משתנה, הנערך בעת ובעונה אחת בשלוש חזיתות: חזית אזרחית, חזית בינלאומית וחזית צבאית.³⁹

שני המאפיינים של הניצחון במאבק מסוג זה – התמשכות והשגתו רק במאמץ משולב בשלוש החזיתות – מחייבים שינוי בתהליכי קבלת ההחלטות בממשלה בכל הנוגע למאבקה בטרור. להלן יפורטו המלצותינו בעניין זה.

אנו ממליצים שהממשלה תטיל על המועצה לביטחון לאומי לעדכן את תורת הביטחון של ישראל לעניין מאבקה בטרור. נוסף על כך יש לבחון את המשמעויות וההשלכות הנגזרות מהתובנות המוצגות במסמך על הרכב הקבינט ועל סמכויות השרים המופקדים על החזיתות ועל הממשקים ביניהן. מומלץ שעבודת המטה תכלול את המשרדים הרלוונטיים ואת היועץ המשפטי לממשלה, על מנת להבטיח בחינה של ההיבטים המשפטיים ושל השינויים העשויים להידרש בחוק יסוד: הממשלה. אנו ממליצים שעבודת המטה שתוטל על המועצה לביטחון לאומי תכלול דיון בתובנות המרכזיות המוצגות במסמך זה, והן יובאו בחשבון בעת עיצוב תורת הביטחון המעודכנת.

מאחר שהניצחון מחייב תיאום ושילוב בין שלוש חזיתות המאבק – הבינלאומית, הצבאית והאזרחית – על תהליכי קבלת ההחלטות להיות אינטגרטיביים ולכלול את משרד החוץ, משרד הביטחון והמשרד לביטחון פנים.

39 ראו לעיל בשער הרביעי: חזיתות המאבק.

הבחנה בין סוגי הטרור

האמירה השגורה "טרור הוא טרור הוא טרור" מוטעית מיסודה. היא נכשלת בהבנת תופעת הטרור, המשתנה מארגון אחד למשנהו, ואינה מאפשרת עיצוב של אסטרטגיה נכונה במאבק בטרור. ארגוני הטרור נחלקים הן במטרותיהם והן באמצעים ובאסטרטגיות שהם נוקטים על מנת להשיגן. אנו מציעים במסמך זה להבחין בין ארגוני טרור מוחלט (גלובלי) ובין ארגוני טרור מוגבל (מקומי). המאבק בארגון טרור מוחלט כגון דאע"ש - שאינו מחויב לאתיקה של אחריות ומבקש לערער ולהרוס הסדרים מדינתיים מתוך אתיקה של ערכים מוחלטים - שונה מהמאבק בארגון לאומי כמו הפת"ח; ושני אלה שונים מהמאבק בארגון דתי כמו חמאס, שגם אם אי־אפשר לאפיינו כארגון טרור מוגבל ופרדיגמטי, אחריותו ומחויבותו לחברה שבה הוא פועל מעוגנות בהשקפתו הדתית ומכלכלות במידה רבה את צעדיו. משום כך אנו ממליצים שבעיצוב מדיניות המאבק בטרור הפלסטיני תשאף ישראל לחזק את הגורמים הפרגמטיים ברשות הפלסטינית, בהובלת פת"ח כתנועה לאומית.

גורמים אלה מאמינים בהסדר על בסיס הנוסחה "שתי מדינות לשני עמים" ועל בסיס החלטות מועצת הביטחון והליגה הערבית. מנגד, יש לפעול להחלשת גורמי האסלאם הפונדמנטליסטי שבהובלת חמאס.⁴⁰

מדמוקרטיה מתגוננת לדמוקרטיה מכלילה

המאבק המתמשך בטרור בישראל מתנהל בחברה דמוקרטית והטרוגנית המורכבת מכמה מגזרים, שאחד מהם מזוהה לעיתים עם האויב החיצוני. פגיעה מתמשכת בזכויות אדם, המתחייבת ממודל "הדמוקרטיה המתגוננת", עלולה להחליש את הדמוקרטיה הישראלית בטווח הארוך, ובמצבי קיצון גם להוביל לטרור ולאלימות פנימית בין הקבוצות בחברה. משום כך אנו מציעים לעבור מהפרדיגמה של "דמוקרטיה מתגוננת", שהנחת היסוד שלה היא קיומו של מתח בין שמירה על הביטחון לבין שמירה על הדמוקרטיה, לפרדיגמה של "דמוקרטיה מכלילה", המניחה כי שמירה על ערכי הדמוקרטיה היא רכיב מרכזי וחיוני בהתמודדות מול הטרור.

40 להרחבה על אופן יישום המלצה זו, ראו לעיל בשער הרביעי: החזית הצבאית.

הצעה זו יוצאת מנקודת הנחה ששמירה על זכויות אזרח והגנה על מיעוטים דווקא מחזקות את המדינה הדמוקרטית במאבקה בטרור. אנו ממליצים על המשך מחקר בתחום זה ועל למידה מתהליכים המתקיימים בחברות דמוקרטיות המתמודדות עם מציאות דומה, וכן על שיתוף גורמי החברה האזרחית בתהליך.

התמרת הסכסוך

לסכסוכים בינלאומיים בעולם מאפיינים שונים ותכונות מגוונות, ולכל סכסוך אופי משלו. במסמך זה הבחנו בין שני סוגים עיקריים של סכסוכים בינלאומיים: סכסוכים מדינים מוגבלים. בעיקר סכסוכים על נושאים מוגדרים כמו גבולות, ביטחון, אינטרסים כלכליים וכיוצא בזה, שההנחה בעניינם היא שניתן לפתור אותם במשא ומתן.

סכסוכים עיקשים. סכסוכים שנוסף על נושאי המחלוקת המוצהרים על ידי הצדדים מעוגנים בשורשי עומק דתיים, תרבותיים ואתניים ובנרטיבים מנוגדים של תפיסת צדק וזכויות היסטוריות. בסוג זה של סכסוכים העמדה המקובלת היא שכל עוד אין התייחסות לגורמי העומק, הסיכויים ליישובם במשא ומתן קלושים או בלתי אפשריים.

אנו סבורים שלסכסוך הישראלי-פלסטיני יש סממנים של סכסוך עיקש המאופיין בחוסר סנכרון. על מנת להגדיל את סיכויי הצלחתו של משא ומתן מדיני עתידי נדרש אפוא תהליך של התמרת הסכסוך לסכסוך מדיני, במעורבותה של הקהילה הבינלאומית.

אנו ממליצים לראות במעורבות של גורמים בינלאומיים, התומכים בהסדר של שתי מדינות, חלק ממדיניותה של ממשלת ישראל. אנו ממליצים גם לבחון צעדים עצמאיים המקדמים מציאות של שתי מדינות עוד לפני משא ומתן ישיר בין הצדדים.

עוצמה חכמה

המושג "עוצמה חכמה" מבטא הכרה בשינוי שהתהווה בתפיסת המלחמה בעקבות המלחמה הקרה, שלפיו ניתן לנצח במלחמה גם ללא הכרעה צבאית.

על פי דוקטרינת העוצמה החכמה, עוצמתה של מדינה ויכולתה להשיג את מטרותיה אינן מותנות בכוחה הצבאי בלבד, אלא תלויות במדיניות שמלווה את הקרנת הכוח (power-projection). ביכולתה של מדינה לאזן בין אמצעים "רכים" - יכולת מדעית, תרבותית, כלכלית, טכנולוגית ותעשייתית, חוסן חברתי וערכים, ונכונותה לתרום לקידומן של מטרות ליברליות ביחסים הבינלאומיים; לבין אמצעים "קשים" - כוח צבאי, היכולת לנקוט סנקציות כלכליות כלפי מדינות אחרות ועוד.

המלצתנו היא שביבוש תורת הביטחון ישראל תאמץ את דוקטרינת העוצמה החכמה ותתבסס עליה בתהליך קבלת ההחלטות הנוגע למאבקה בטרור.

החזית האזרחית

במסמך זה ביקשנו להראות שחוסן חברתי (בין־קהילתי) הוא תנאי הכרחי, אף שלא מספיק, לניצחונה של מדינה דמוקרטית במאבקה בטרור. החוסן החברתי הוא נקודת תורפה בחברה הישראלית ויש לחזקו, כפי שפירטנו לעיל. על בסיס עבודות קודמות שבחנו את מערך העורף (החזית האזרחית) מאז שנות התשעים, בכלל זה דוחות מבקר המדינה,⁴¹ אנו גם חוזרים על ההמלצה: "להעביר את האחריות על הטיפול בחזית האזרחית ברגיעה ובשעת חירום, כולל הערכות מוקדמת והכנת כלל מרכיבי החזית למצב מלחמה ואירועי אסון לאומי, למשרד ממשלתי אחד"⁴². אנו תומכים במסקנתן של הוועדות שבחנו את הנושא והמליצו על המשרד לביטחון פנים כמשרד המתאים ביותר למלא תפקיד זה.⁴³

החזית הבינלאומית

אחת מההנחות העומדות בבסיס מסמך זה היא שלא ניתן לנצח במאבק המודרני בטרור בלא לגיטימציה מצד הקהילה הבינלאומית. לכן, בבואה לגבש

41 ראו סיכום תמציתי של המסקנות בדוח הוועדה לבחינת הערכות החזית האזרחית לשעת חרום (לעיל הערה 18).

42 "דוח הוועדה לבחינת הערכות החזית האזרחית לשעת חרום", שם.

43 ראו פירוט בדוחות קודמים המפורטים לעיל בהערה 18.

את מדיניותה על ממשלת ישראל לראות לנגד עיניה את ההשפעות שיהיו להחלטותיה בזירה הבינלאומית ולחזק את מעמד משרד החוץ כאחד הצירים החשובים בתהליך קבלת ההחלטות בנושאי ביטחון לאומי.

אנו ממליצים שעיצוב מדיניות החוץ יתבסס על הרכיבים האלה:

1. שיתוף הקהילה הבינלאומית - בכלל זה נכונות עקרונית ומעשית לשיתוף פעולה עם טריבונלים בינלאומיים, גם כאלה שיש חשד באשר למידת האובייקטיביות שלהם.
2. התבססות על פתרונות אזוריים - הרחבת התפיסה המסורתית הדוגלת בשיתוף פעולה עם מעצמות המערב בלבד והכללת הקהילה האזורית בשיתוף פעולה כזה.
3. נכונות ישראלית להפוך הצהרות בעניין "שתי מדינות לשני עמים" למדיניותה בפועל. כן נדרשות הפרדה בין נושא הביטחון לבין המשך הבנייה בהתנחלויות וקבלת החלטת מועצת הביטחון 242 והחלטת הליגה הערבית כבסיס למתווה מדיני.
4. הכפפת שיקולים צבאיים לשיקולי הלגיטימציה הבינלאומית - שקלול רכיבי החזית הבינלאומית בקבלת ההחלטות הצבאיות.
5. הבנת הממד התקשורתי - הבנה של תפקיד המדיה ושל השפעתה על עמדות הקהילה הבינלאומית, בכלל זה מערכות המשפט ובתי הדין הבינלאומיים.

החזית הצבאית

יעדי המוצהרים של צה"ל הם הבטחת ההגנה על אזרחים, תשתיות וטריטוריה שברבינונת המדינה, כדי לאפשר קיום אורח חיים תקין.⁴⁴ אנו תומכים ביעדים

44 ככלל אנו מקבלים את העקרונות שעליהם בנוי מסמך הרמטכ"ל ומדגישים את הנדרש בממשקים שבין הפעילות הצבאית לפעילות בשאר החזיתות.

אלו. לעניין זה יש להבחין בין הגנה לביטחון: הצבא אמון על ההגנה על חיי האזרחים, ואילו האחריות לביטחונם מוטלת על הממשלה כולה.⁴⁵

באשר לטרור, אנו סבורים שהצבא לבדו אינו יכול להכריעו. יתרה מזו, בדומה למאבק בפשיעה, הצלחה במאבק בטרור נמדת ביכולת להפחית את האלימות עד לרמה שמאפשרת לחברה האזרחית להוסיף ולתפקד בצורה תקינה מתוך שמירה על ערכי הליבה הדמוקרטיים, ולמדינאים - יכולת לנהל תהליך מדיני על מנת להגיע להסדר. הדבר נכון כשמדובר במאבק כולו וגם בסבבי האלימות עצמם.

עדכון תורת הביטחון כפי שתיארנו לעיל יתבסס על ההבנה שבמאבק בארגוני הטרור השימוש בכוח צבאי יהיה מרוסן, משום שכוח לבדו אינו יכול כבעבר לייצר מציאות חדשה. על הצבא לספק "הגנה" (כאמור, להבדיל מ"ביטחון") ולאפשר תנאים שבהם תעוצב המציאות החדשה - באמצעים דיפלומטיים, כלכליים ואחרים. על עיקרון זה אפשר ללמוד בין היתר מדבריו של הרמטכ"ל גדי איזנקוט שהבאנו לעיל: "ריסון הכוח צריך להיות נר לרגלי מפקדים בבואם להפעיל את הכוח הצבאי".

קבלת החלטות בחזית הצבאית צריכה להתחשב בשני עקרונות עיקריים: עקרון ההבחנה - המורה לכוון התקפות לעבר מטרות צבאיות בלבד ולהימנע ככל האפשר מפגיעה באזרחים שאינם מעורבים בפעילות אלימה; ועקרון המידתיות - המורה על הצורך באיזון מידתי בין פגיעה בלתי נמנעת באזרחים ובין התועלת הצבאית של הפעולה הננקטת. המשמעות האופרטיבית של עקרונות אלה היא ריסון ואיפוק בהפעלת הכוח הצבאי.

אנו ממליצים לאמץ את אסטרטיגית ההרתעה הגמישה, המתבססת על מכלול רחב של היבטי רווח והפסד ולא אך ורק על האיום בהפעלת הכוח. יתרונה המרכזי של אסטרטגיה זו הוא התבססותה על יצירת תקווה אצל היריב. שכן ללא תקווה, כשהיריב סבור שאין לו מה להפסיד, האפשרות להשגת הרתעה וביטחון היא קלושה או לא קיימת.

45 ראו לעיל בהערה 32.

הדרך להשגת מציאות מתמשכת שבה החברה הישראלית נהנית מביטחון ומאורח חיים מיטבי, אגב שמירה על ערכי הליבה שנוסחו במגילת העצמאות ועל הלגיטימיות הבסיסית של ישראל כחברה בקהילה הבינלאומית, היא יצירת פעילות משולבת בכל חזיתות המאבק ונקיטת יוזמה ליצירת אופק מדיני, בתיאום עם מדינות האזור והקהילה הבינלאומית ועל בסיס החלטות מועצת הביטחון (242, 338) והחלטת הליגה הערבית. בדרך זו יכולה ישראל להוביל יוזמה היוצרת אופק מדיני בלי לסכן את ביטחונה ובד בבד לחזק את מעמדה בקהילה הבינלאומית ואת חוסנה האזרחי.

לשם כך מתחייב שינוי בתפיסות המנחות את תורת הביטחון של ישראל במלחמתה בטרור כמפורט במסמך זה. ברור לנו שהשינויים שהצגנו הם משום אתגר עבור כל מנהיגות. ואולם עלינו לזכור כי לחברה הישראלית - שעמדה במאבקים קשים מיום שקמה התנועה הציונית והוכיחה עמידות, עוצמה וחוסן - יש יכולת להשתנות יותר מכל חברה דמוקרטית אחרת.

אנו מאמינים שכל עוד מאבקה של מדינת ישראל בטרור נתפס כצודק בישראל ובעולם, החברה הישראלית תמצא את החוסן הנדרש - ומדינת ישראל, את הכוח הנדרש - כדי לנצח את הטרור בכל יום ולאורך כל שנות המאבק.

אלוף (בדימוס) עמי אילון הוא מפקד חיל הים
וראש השב"כ לשעבר; ראש התוכנית לביטחון
לאומי ודמוקרטיה ע"ש אמנון ליפקין-שחק
במכון הישראלי לדמוקרטיה.

ד"ר עידית שפרן גיטלמן היא חוקרת
במרכז לביטחון ודמוקרטיה במכון הישראלי
לדמוקרטיה ועמיתת בתר־דוקטורט בפקולטה
למשפטים באוניברסיטת תל אביב. בעלת
תואר ראשון ושני בפילוסופיה.

ד"ר צבי לניר הוא הנשיא המייסד של מכון
Praxis, המתמחה בגיבוש מחדש של תפיסות
ודרכי פעולה מערכתיות לנוכח השינויים
הבסיסיים והמהירים המתרחשים בסביבה
האסטרטגית, הפוליטית והחברתית.

דצמבר 2017
מסת"ב: 4-212-519-965-978

www.idi.org.il   



המכון הישראלי
לדמוקרטיה