

# צבא ואסטרטגיה

כרך 3 / גיליון 2 / נובמבר 2011

**המענה לצורך בלגיטימציה בינלאומית -  
שיפור כוח המחץ של צה"ל**  
יובל בזק

**תכנון הפעלת הכוח במטה הכללי**  
גבי סיבוני

**"נישואים חסרי נחת" - הגרסה הגיאואסטרטגית:  
מערכת היחסים בין ארצות הברית ופקיסטן**  
דן ברק, עינב יוגב, יורם שוייצר

**הקושי בלחימה נגד כוחות לא סדירים:  
אפגניסטן כמקרה מבחן**  
טל טובי

**עשור לנסיגה מלבנון - הצלחות וטעויות**  
עמוס מלכא

**הגנה על תשתיות קריטיות מפני איום קיברנטי**  
ליאור טבנסקי

**INSS**

המכון למחקרי ביטחון לאומי  
THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES  
INCORPORATING THE JAFFEE  
CENTER FOR STRATEGIC STUDIES

TEL AVIV UNIVERSITY  
מכון לביטחון לאומי



# צבא ואסטרטגיה

כרך 3 | גיליון 2 | נובמבר 2011

---

**3 המענה לצורך בלגיטימציה בינלאומית –**  
**שיפור כוח המחץ של צה"ל**  
יובל בזק

**17 תכנון הפעלת הכוח במטה הכללי**  
גבי סיבוני

**29 "נישואים חסרי נחת" – הגרסה הגיאואסטרטגית:**  
**מערכת היחסים בין ארצות הברית ופקיסטן**  
דן ברק, עינב יוגב, יורם שוייצר

**43 הקושי בלחימה נגד כוחות לא סדירים:**  
**אפגניסטן כמקרה מבחן**  
טל טובי

**55 עשור לנסיגה מלבנון – הצלחות וטעויות**  
עמוס מלכא

**63 הגנה על תשתיות קריטיות מפני איום קיברנטי**  
ליאור טבנסקי

# צבא ואסטרטגיה

כתב העת **צבא ואסטרטגיה** מיועד להעשיר, להפרות ולהעמיק את השיח הציבורי באשר למרכיב הצבאי של הביטחון הלאומי בישראל. המאמרים המופיעים בכתב עת זה, הרואה אור שלוש פעמים בשנה, נכתבים על ידי חוקרי המרכז ואורחיו והדעות המובעות בהם הן של המחבר לבדו. כתב העת **צבא ואסטרטגיה** רואה אור במסגרת תכנית המחקר 'צבא ואסטרטגיה', המתנהלת במכון למחקרי ביטחון לאומי.

## עורך ראשי

ד"ר עודד ערן

## עורך

ד"ר גבי סיבוני

## חברי המערכת

מאיר אלרון, ד"ר יהודה בן מאיר, משה גרונדמן, ד"ר אמילי לנדאו, גיורא סגל, ד"ר גבי סיבוני, ד"ר עודד ערן, ד"ר ענת קורץ, ד"ר אפרים קם, ד"ר ג'ודי רוזן, יורם שוייצר, פרופ' זכי שלום

## עיצוב גרפי

מיכל סמוֹקובץ ויעל ביבר  
המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל־אביב

## דפוס

א.ר.ט. שירותים לאופסט, תל־אביב

## כתובת

### המכון למחקרי ביטחון לאומי

רח' חיים לבנון 40, ת"ד 39950, תל־אביב 61398  
טל' 03-6400400, פקס' 03-7447590, דוא"ל: info@inss.org.il

המאמרים המתפרסמים בכתב העת **צבא ואסטרטגיה**

מוצגים באתר המכון: [www.inss.org.il/](http://www.inss.org.il/)

© כל הזכויות שמורות

ISSN 1565-8880

# המענה לצורך בלגיטימציה בינלאומית – שיפור כוח המחץ של צה"ל

יובל בזק

## מבוא

אירוע ההשתלטות על הספינה התורכית "מאווי מרמרה", שהביא בעקבותיו גל עצום של גינויים למדינת ישראל, חשף באופן ברור למדי את הפער ההולך ונפער בין האופן שבו פועל צה"ל לבין האופן בו נתפסות פעולותיו על ידי דעת הקהל הבינלאומית. לכאורה, צה"ל פעל בהתאם לכללי הדין הבינלאומי נגד פרובוקציה גלויה לעיני כל, שנועדה לסייע לארגון טרור מוכר במסווה של סיוע הומניטארי. צדקתה של הפעולה הייתה ברורה וכמוה אופן פעולתו של צה"ל, הן בבחירת דרך הפעולה והן ברמה האופרטיבית, ובכלל זה התנהגות הלוחמים על סיפון הספינה שעה שעמדו לנוכח סכנת חיים. לפיכך, תגובת העולם שגינתה את ישראל באופן בוטה וחד-משמעי נתפסה בעינינו כלא יותר מצביעות.

"מאווי מרמרה" לא הופיעה בחלל הריק. היא היוותה המשך ישיר למערכה המנוהלת נגד מדינת ישראל בשנים האחרונות, מערכה שהקרבות בה מתנהלים אמנם בממדי הלחימה הקונבנציונליים – ביבשה, באוויר ובים – אך מטרותיה מכוונות למישור אחר לחלוטין.

תופעת ה"מאווי מרמרה" מהווה למעשה חלק ממרכיבי האסימטריה המאפיינים את "העימותים החדשים" של ישראל עם אויביה. אלוף (מיל') גיורא רום כינה תופעה זו, אותה זיהה במלחמת לבנון השנייה, "האסטרטגיות הסותרות של חזבאללה וצה"ל" וטען כי בעוד שצה"ל פעל בכדי להביא לידי ביטוי את העליונות האווירית שלו כנגד המערכים הצבאיים של חזבאללה בלבנון, הפעיל הארגון את מערך הרקטות שלו מתוך ריכוזי אוכלוסין לעבר העורף הישראלי, כאשר מטרותיו האסטרטגיות הן החברה הישראלית מכאן והקהילה הבינלאומית מכאן. כך נוצר מצב בו כל צד "ויתר" למעשה על קעקוע האסטרטגיה של הצד השני והמלחמה נוהלה "כמשחק כדורגל בין שתי קבוצות המשחקות זו מול זו, אולם

אל"ם יובל בזק הוא נספח צה"ל בפולין, לשעבר ראש מחלקת תורת לחימה במטה הכללי.

בשני מגרשים שונים, או כמאמר הביטוי האמריקאי – כשתי אוניות החולפות זו על פני זו בחשיכה<sup>1</sup>.

קו ישיר מחבר בין אירוע כפר כנא במבצע "ענבי זעם" בשנת 1996, הטענה על טבח בג'נין במהלך מבצע "חומת מגן" בשנת 2002, אירוע כפר כנא השני במלחמת לבנון השנייה ב-2006, מבצע "עופרת יצוקה" בשנת 2008–2009, דוח גולדסטון שבא בעקבותיו ו"מאווי מרמרה" ב-2010: כולם הינם פרי של האסטרטגיה החדשה אותה אימצו אויביה של מדינת ישראל, אסטרטגיה שנולדה בעקבות ההבנה אליה הגיעו, כי לא ניתן יהיה להתמודד באופן ישיר עם העוצמה שפיתחה ישראל ולכן יש לשאוף להגביל את יכולת הבאתה לידי ביטוי. אסטרטגיה חדשה זו כוונה לשתי זירות עיקריות בהן מעוצבת דעת הקהל המשפיעה על חופש הפעולה להפעלתו של צה"ל: החברה הישראלית, שזוהתה בה בעיקר הרגישות לאובדן חיי אדם, והזירה הבין-לאומית, שזוהתה בה רגישות רבה לזכויות אדם ולנפגעים בקרב אזרחים, בעיקר אם המדובר הוא בכאלה שנתפסו כמשתייכים לצד החלש בעימות. תופעה זו מתרחשת על קרקע פורייה למדי – מגמה נרחבת ורב ממדית שמהותה דה-לגיטימציה של מדינת ישראל.

לקראת כנס הרצלייה העשירי פרסם מכון "ראות" דוח מקיף תחת הכותרת "אתגר הדה-לגיטימציה לישראל". במוקד הדוח עמדה הקביעה כי "בשנה האחרונה ישראל נתונה תחת מתקפה מדינית חריפה וביקורת גלובאלית נוקבת, ששיאה בדוח גולדסטון ש'חקר' את אירועי עופרת יצוקה". בהמשך הדוח נאמר: "השחיקה במעמד ישראל הפכה במקומות רבים לקריאת תיגר על עצם זכותה להתקיים". לטענת הדוח, תופעות אלו אינן יד המקרה, "אלא תוצאה של רשת דה-לגיטימציה הפועלת בכדי להכשיל כל ניסיון של פתרון מדיני מחד ובכדי להשחיר את פניה של ישראל ולהגביל את הפעלת כוחה הצבאי מאידך. כל זאת, כדי לקעקע את עצם הלגיטימציה לקיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית"<sup>2</sup>.

צה"ל, שחשיבתו, ארגונו ובניין כוחו, כמו גם קווי היסוד להפעלתו, הותוו למול אתגרי מלחמות ה"אין ברירה" בראשיתה של המדינה, נדרש לאחר מלחמת יום הכיפורים להתמודד עם אתגר הלגיטימציה הפנימית בכדי לזכות בתמיכתה של החברה הישראלית. המבצעים היזומים שהפכו להיות המאפיין המרכזי בעימותים החדשים תבעו מצה"ל למצוא פתרונות ודרכי פעולה חדשות, בעיקר בכל הנוגע לצורך לצמצם את מספר הנפגעים, שזוהה כאחד המשפיעים המרכזיים על תמיכתה של החברה הישראלית בו. בשנים האחרונות נוסף לכך אתגר משמעותי בדמותה של הלגיטימציה הבין-לאומית שמאיימת להגביל את חופש הפעולה להפעלת כוחו של צה"ל לביצוע משימותיו.

שאלת אופן הפעלתו של הכוח הצבאי של צה"ל, שמעולם לא הייתה פשוטה, הופכת עם עליית תופעת הדה-לגיטימציה לשאלה בעלת השלכות רחבות

ומהותיות. כיוון שהאתגרים הביטחוניים והמדיניים העומדים לפתחה של מדינת ישראל הינם מהמורכבים והמשמעותיים שידעה, ראוי שתישאל השאלה כיצד נדרש לבנות, להכין ולהפעיל את הכוח הצבאי כך שישגי את המשימות המוטלות עליו על ידי הדרג המדיני לשם הגנת מדינת ישראל ואזרחיה ויעשה כן מבלי לגרום להעמקת הדה־לגיטימציה ולצמצום חופש הפעולה של הדרג המדיני.

מאמר זה ינתח את השינויים המרכזיים שחלו בזירה האסטרטגית, ובמיוחד עליית השפעתו של מרכיב הלגיטימציה על הפעלת הכוח הצבאי. בהמשך אטען, כי לנוכח שינויים אלה נדרש צה"ל לגבש אסטרטגיה<sup>3</sup> כוללת שתכווין באופן מתואם את בניין הכוח ואופן הפעלתו, בכדי להתאימם להתמודדות אפקטיבית עם האתגר המורכב הניצב בפניו.

## תהליכי הדה־מיליטריזציה

תופעות חברתיות, כגון ירידת קרנו של האידיאליזם הלאומי והמרתו באינדיבידואליזם, ירידת סמכותם של מנהיגים, המקשה עליהם להשיג קונצנזוס הנדרש למלחמה, "אנטי הרואיזם" במדיניות חוץ שנתקבע נוכח הכישלונות שהובילו לאכזבות ולספקנות באשר ליכולת של מנהיגים לפלס דרך ולהוביל, יחד עם התפתחות התקשורת שהביאה את המלחמה לתוך חדרי המגורים ושירתה מהיסוד את תדמיתה ההרואית של המלחמה, כל אלה הובילו לצמצום חופש הפעולה הנדרש ליציאה למלחמות יזומות שהשגת יעדיהן דורשת מחיר גבוה מדי<sup>4</sup> וקיבעו אגב כך את השמירה על הסדר העולמי הנוכחי כערך בדיפלומטיה הבין־לאומית.

מגמות אלו, שהתפתחו בעיקר במחצית השנייה של המאה העשרים, כאילו המתינו רק לסיימה של המלחמה הקרה. ואמנם, נפילתה של חומת ברלין והתפרקותה של ברית המועצות היוו את האות שהעלה מגמות אלו לקדמת הבמה של הדיפלומטיה המערבית. "העולם החדש" שנולד באחת אפשר למערב ולאירופה בפרט להעצים את מגמת "ההתכנסות" שהחלה בתום המלחמה העולמית וגברה לאחר "השיבה הביתה" מההרפתקאות הקולוניאליות. המצפון האירופי המיוסר הוביל לסלידה מעימותים מזוינים, תוך מעורבות הולכת וגוברת בהגנה על זכויות מיעוטים, ולצדה עליית האהדה ל"לוחמי חופש" הנלחמים למען שחרור לאומי. הדיפלומטיה הפכה להיות גורם לגיטימי כמעט יחידי לפתרון בעיות במישור הבין־לאומי, בעוד שתקציבי הביטחון קוצצו, הצבאות צומצמו ומעמדם ירד כתוצאה ממגמת הדה־מיליטריזציה. הדגשת זכויות הפרט בעולם המערבי הפכה את דעת הקהל ואת הדין הבין־לאומי לפרמטרים משמעותיים ביכולתן של מדינות להביא לידי ביטוי את עוצמתן הצבאית. גורמים אלה הועצמו באופן ניכר עם התפתחות

אמצעי התקשורת, שאפשרו העברת מידע רב בזמן אמת ואגב כך השפיעו על חופש הפעולה של הצד שמנגד (פעמים רבות באופן מניפולטיבי).

### שם המשחק: לגיטימציה בין־לאומית

לגיטימציה הייתה מאז ומתמיד חלק מהותי מהמלחמות, אלא שהתנאים שנוצרו בעולם המערבי במחצית השנייה של המאה העשרים, וביתר שאת מאז נפילת חומת ברלין, הפכו אותה למטרה אסטרטגית העומדת בפני עצמה. ההבנה של סוריה, יאסר ערפאת וחסן נצראללה (ושאר אויביה של מדינת ישראל) כי אין להם יכולת להתמודד באופן ישיר עם העוצמה הצבאית שבנתה ישראל, יחד עם רצונם לשמר את המאבק, הובילו אותם לגיבוש אסטרטגיה השואפת להגביל את יכולתה של ישראל להביא עוצמה זו לידי ביטוי.

מלחמת יום הכיפורים הייתה נקודת המפנה<sup>5</sup> שהביאה לשינוי האסטרטגיה של האויב – מגישה ישירה, בניסיון להביא להשמדה פיזית של מדינת ישראל באמצעות מהלך צבאי לכיבוש טריטוריה, לגישה עקיפה, באמצעות התקפות טרור כנגד האוכלוסייה האזרחית, בניסיון לגרום לערעור ולפירור החברה הישראלית (שזוהתה כנקודת תורפה מרכזית) ולצמצום חופש הפעולה להפעלת הכוח. זאת, באמצעות היעדר כתובת מדינתית ופעולה בחסות מגן אנושי. גישה זאת שולבה עם מערכה נרחבת לקעקוע דמותה וצדקתה של ישראל.

### אימוץ גישת ה"מנגד"

ישראל, שהמשיכה להסתמך על צדקת לחימתה להגנת אזרחיה כנגד ארגוני טרור וגרילה פנאטיים מכאן, ולעשות זאת תוך שימור התמיכה של החברה הישראלית באמצעות צמצום הנפגעים בקרב חייליה מכאן, מצאה את עצמה שוב ושוב לכודה בצבת אסטרטגית בלתי אפשרית לכאורה – בין חובתה להגן על אזרחיה ולשמור על האינטרסים החיוניים שלה ובין האופן שבו תפסו זאת חלקים הולכים וגדלים בעולם המערבי. כך קרה שבזמן שישראל הגדילה את יחסי העוצמה הפיזית במרחב הטקטי והאופרטיבי (בעיקר כתוצר של שיפור טכנולוגי), עד שהיה נדמה שלא הגיוני "להתעסק" אתה, שינה הצד שמנגד את כללי המשחק, תוך זיהוי החולשות והמגבלות הפועלות בזירה הפנימית־ישראלית, כמו גם בזירה הבין־לאומית, בכדי לצמצם את חופש הפעולה של ישראל ולמנוע מצה"ל להביא את עוצמתו לידי ביטוי. כאשר ישראל פעלה בכל זאת, היא שילמה מחיר יקר בזירה הבין־לאומית, שהאיץ את תהליך הדה־לגיטימציה שלה, העמיק את תדמיתה כתוקפנית ו"מצורעת" וצמצם עוד יותר את מרחב הפעולה שלה לקראת סיבובים צבאיים עתידיים.



הפרדוקס הוא, שדווקא הצעדים שעשה צה"ל בכדי להקטין את הנפגעים בקרב חייליו, באמצעות פיתוח "יכולת לחימה מנגד" ויצירת חופש פעולה הנובע מתמיכתה של החברה הישראלית (בעיקר לנוכח העובדה שרוב מבצעיו היו עתה יזומים), הם אלה שהובילו פעמים רבות לתשלום כבד במטבע הלגיטימציה בזירה הבין-לאומית. תפיסת ההפעלה החדשה, שבבסיסה עמד הרציונל של תגובה לא מידתית ומעבר לציפיות (מה שכונה גם "בעל הבית השתגע"), יושמה בלבנון וברצועת עזה מתוך מחשבה שהנסיגה מהן תקנה לישראל את הלגיטימציה הנדרשת לפעולה שם. היא השיגה אמנם בכמה מקרים תוצאות חיוביות למול מנהיגי ארגוני הטרור ותרמה אגב כך לכושר ההרתעה של ישראל, אלא שבמקביל הובילה לתשלום מחירים כבדים מאד במטבע הלגיטימציה הבין-לאומית, מטבע שיתרותיו בקופת המדינה הלכו והידלדלו.

גם ההישגים המרשימים אליהם הגיעו חיל האוויר והמודיעין הישראלי ביכולת הפגיעה הנקודתית המדויקת תוך צמצום ניכר בנזק האגבי, שנתנו לצה"ל נקודות זכות רבות בקרב העמיתים בעולם המקצועי, לא העניקו לישראל ולו מעט לגיטימציה במישור הבין-לאומי, אלא להיפך, פגעו בלגיטימיות של פעילותה. במבט לאחור נראה שתפיסה זאת, שאפיינה את המבצעים של צה"ל החל מאמצע שנות התשעים של המאה הקודמת, שיחקה לידיהם של אויבינו – בהארכת משך המבצעים (תוך חשיפת העורף לאיום מתמשך), בהיעדר הכרעה ברורה בסיום הלחימה, בתמונות של הרס ופליטים מאזורי הלחימה ששודרו ללא הפסקה על המרקעים, ולבסוף בטעויות מבצעיות (שהועצמו באמצעות מניפולציה תקשורתית). כל אלה יצרו תחושה בעולם שצה"ל מתנהל כמו "פיל בחנות חרסין", הזורע הרס ואינו תורם תרומה ממשית לשיפור המציאות הביטחונית.<sup>6</sup> אפילו מבצע "עופרת יצוקה", שנתפס בישראל כמבצע צבאי מוצלח בהישגיו המבצעיים, הפך, בהמשך למגמה זו, לאחד הגורמים המרכזיים שפגעו באופן מהותי בתדמיתה של ישראל בזירה הבין-לאומית, ערערו את מעמדה והניחו כבלים נוספים, בלתי נראים, על ידיה של ממשלת ישראל, שיגבילו אותה כאשר תידרש בעתיד להחליט על מבצע צבאי ולקבוע את מטרותיו.

## ההכרח שבאימוץ גישה אסטרטגית חדשה

במציאות הנוכחית, בה נדמה כי היכולת להשיג הישגים משמעותיים בשדה הקרב פוחתת והמחירים המשולמים בזירה הבין-לאומית בעבור כל מבצע הולכים ומאמירים, אופן הפעלת כוחו של צה"ל הופך לשאלת מפתח בביטחון הלאומי של מדינת ישראל. אליה נלוות שאלות יסוד, כמו שאלת הניצחון וההכרעה, שאלות של תמרון מול אש, משך המלחמה ומצבי הסיום הרצויים, אמצעי לחימה וטכנולוגיה, שאלות על יחסים בין צבא לחברה, מקום המילואים, סמכויות בין פיקודים ובין

ארגונים ורשויות ועוד. כל אלו הן שאלות רציניות ביותר, הדורשות מענה במסגרת תפיסה קוהרנטית המביאה לביטוי את יכולתה של מדינת ישראל לרכז את מלוא הפוטנציאל של כלי העוצמה שברשותה מול האתגרים העומדים בפניה.

ישנם כאלה הטוענים כי עבר זמנו של השימוש בכוח הצבאי וכי המשתמש בו במציאות הנוכחית סופו להינגף או להשיג ניצחון שהוא בבחינת "ניצחון פירוס". אמירות כגון "לא ניתן לנצח את הטרור באמצעים צבאיים" או "הבעיה היא בעיה חברתית/כלכלית/פוליטית/אידיאולוגית ולכן לא ניתן להתמודד איתה באמצעות כוח" הפכו להיות אמירות שגורות הנטועות היטב בשיח הציבורי במדינות העולם המערבי. עיון קצר בתורתו של קלאוזביץ יראה את הקושי בהגדרת הנצחון ברמה האסטרטגית. קלאוזביץ טען כי "באסטרטגיה אין דבר כמו ניצחון... ההצלחה האסטרטגית מדינית מאובחנת באמצעות אמת מידה שמחוץ לתחום הצבאי, היינו בתוצאות המדיניות, על ידי השגת מצב מדיני משופר".<sup>7</sup> כלומר, תפקידו של הכוח הצבאי תחום ומוגבל לא להשגת "הניצחון האסטרטגי" אלא ליצירת התנאים לפעולתם של המאמצים המדיניים לשם השגת המטרות המדיניות-ביטחוניות. היחסים בין המעשה הצבאי למעשה המדיני, שמעולם לא היו פשוטים, הופכים במציאות הנוכחית למורכבים ומשמעותיים הרבה יותר. מצב זה מדגיש את הצורך בתיאום בין שני המאמצים, יחד עם ניהול חכם ואפקטיבי של הממשקים ביניהם.

יצירת העוצמה היא כאמור תנאי הכרחי בהתמודדות עם האתגרים, אם כי עוצמה כשלעצמה אינה מספקת. בתורת הביטחון הלאומי מתקיים עיקרון המתאר את העוצמה הכוללת כמכפלה בין העוצמה בפועל לבין חופש הפעולה להפעלתה. כלומר, השקעה ביכולות מתקדמות ובכוח אדם מעולה אינה תורמת לביטחון באופן חד-משמעי אם היכולת להפעילם מוגבלת באופן משמעותי על ידי סיבות כגון דעת קהל, מנהיגות או לגיטימציה בין-לאומית. זאת ועוד, למערכת הצבאית ישנה אחריות כלפי מרחב חופש הפעולה של הדרג המדיני בסיום המערכה; קרי, החובה של הדרג הצבאי היא להבטיח את השגת מטרות המלחמה כהנחה ראשית, אך זאת עליו לעשות באופן שלמצער, בסיום המערכה לא יפגע חופש הפעולה של הדרג המדיני כתוצאה מפגיעה במעמד המדינה בזירה הבין-לאומית.<sup>8</sup> חופש פעולה זה נדרש לצורך החלטה עתידית לצאת למבצע צבאי; כדי לאפשר לדרג המדיני לקבוע את מטרות המבצעים על פי שיקול דעתו; כדי לתת בידי הדרג הצבאי יכולת לבחור את דפוס הפעולה המתאים לצורך מימוש מטרות אלו; וכן לצורך יצירת מרווח הזמן והתנאים הנדרשים להשלמת המהלך הצבאי והשגת המשימות. כולם חיוניים להבטחת שימוש אפקטיבי בעוצמה הצבאית כשהדבר נדרש.

נראה שלאור האיומים הקיימים ואלה המתרגשים על מדינת ישראל מתייתר הדיון בצורך להיערך להפעלת הכוח הצבאי במתארים שונים ונותרת שאלה מרכזית אחת: מהי הגישה האסטרטגית אותה צריכה ישראל לאמץ בכדי להיות

מסוגלת לפעול באפקטיביות מול כל איום, להשיג את המטרות אותן קובע הדרג המדיני ולעשות זאת מבלי לפגוע במסגרת הלגיטימציה הפנימית או החיצונית. צה"ל ומערכת הביטחון למדו במהלך השנים להתאים תוך כדי ההתרחשויות את היכולות לאתגרים שהציבו הזירות השונות. בתקופה שמאז מלחמת לבנון הראשונה, וביתר שאת מאז התפרצות האנתפאדה השנייה, פיתחה מערכת הביטחון, כתף אל כתף עם התעשיות הביטחוניות, יכולות מרשימות עבור הדרג האופרטיבי, וביתר שאת עבור הדרג הטקטי. יכולות אלו, כשהן משולבות בניסיון מבצעי רב וכושר המצאה ואלתור, נתנו לצה"ל ללא ספק יתרונות משמעותיים – אך לא די בכך.

### שכלול כוח המחץ וכושר הפעולה

"תוכנית ההתגוננות צריכה להיות מכוונת לא רק לניצחון על האויב – אלא לניצחון מהיר במינימום של קורבנות מצדנו... רק על ידי שכלול מקסימאלי של כוח המחץ וכושר הפעולה של כל חייל והחיל כולו נשיג את התוצאה הכפולה המוטלת עלינו: לנצח בקרב ולמעט באבידות".<sup>9</sup>

מסקנותיו של דוד בן-גוריון באשר לגישה האסטרטגית הנדרשת לצה"ל, שזה עתה הוקם, ביטאו באופן מובהק את הצורך לגשר על המתח האינהרנטי בין הצורך בניצחון מהיר לבין הצורך לעשות זאת במינימום נפגעים. מתח זה הוא פתר על ידי טביעת מושג האיכות – "שכלול כוח המחץ וכושר הפעולה" – שהפך מכאן והלאה לעמוד תווך במחשבה הצבאית הישראלית. אם נוסיף לעקרון הניצחון המהיר במינימום אבידות את גורם הלגיטימציה, נוכל להציב שלושה פרמטרים הנדרשים לכל מבצע צבאי: השגת המטרות המדיניות שנקבעו במידה קרובה לוודאות; השגת היעד במחיר נסבל במונחים של אובדן נפש ונכסים; שמירה על חופש הפעולה של הדרג המדיני גם לאחר סיום המהלכים הצבאיים.

מטרות המבצעים הצבאיים נעות במרחב שבין מטרות המקסימום – הכרעת האויב – לבין המטרות המינימאליות, שהן סיכול האסטרטגיה שלו. טיעונים רבים הועלו באשר לרלוונטיות של מושג הכרעה לעימותים הנוכחיים. קלאוזביץ הגדיר הכרעה כמצב בו אנו "שוללים ממנו (מהאויב) את יכולתו ללחום בפועל ממש, או בו אנו מביאים אותו למצב שצפויה לו בו שלילת היכולת".<sup>10</sup> לעומת זאת, סיכול האסטרטגיה ומהלכיו של האויב נועדו – אם מדובר בלוחמת גרילה – להוביל לשחיקה והתשה שלו לאורך זמן (בדוגמאות של מלחמת לבנון השנייה או בעימותים ברצועת עזה – להפסקת האש) במטרה להגיע למצב של ניצחון באמצעות אי-הפסד.

אין כיום חולק על עניין אחד לפחות: יהיו מטרות המלחמה אשר יהיו, חיוני להשיגן במהירות. מכאן שגם כיום, כמו בהנחיה הראשונית של בן-גוריון, על צה"ל

לשאוף לקיצור משך זמן המערכה. בן-גוריון הניח כי העלות הכלכלית של גיוס האומה ומרווח חופש הפעולה שיינתן לישראל על ידי הגורמים הבינלאומיים דורשים מערכה קצרה.<sup>11</sup> עיקרון זה מועצם כיום, שעה שהעורף האזרחי והצבאי חשופים לירי טילים מהרגע הראשון של המערכה.

## בחזרה לגישת התמרון

קיצור משך המערכה מחייב את צה"ל לחזור ל"גישת התמרון" שאפיינה אותו בראשיתו. גישת התמרון, בשונה מהתמרון היבשתי, היא הגישה התחבולנית המתמרת את האויב על ידי ניצול נקודות התורפה שלו ושואפת למוטט את רוחו ולהביא אגב כך לקריסתו. כגישה אופרטיבית היא עומדת מול "גישת השחיקה", שתכליתה השמדת האויב על ידי התשתו עד שיגיע לנקודת השבירה. "גישת השחיקה" נחשבת בדרך כלל לשמרנית, בטוחה ובזבזנית יותר בזמן ובאמצעים, ואילו "גישת התמרון" נחשבת לכזו הלוקחת סיכונים ופועלת במהירות וברציפות לשם השגת הישג מהיר. המקרה המפורסם בעת המודרנית בו הוכרע אויב ב"גישת השחיקה" הוא במלחמה בקוסובו בשנות התשעים של המאה הקודמת. מדובר במקרה ייחודי ולא מייצג, בו קואליציה שלא היו לה מגבלות זמן, לגיטימציה או מלאי תחמושת, כתשה את הרודן היוגוסלבי במשך שמונים ימים עד להכנעתו. סביר להניח שתנאים כאלה לא יעמדו לרשות צה"ל וישראל בעתיד הנראה לעין. מקובל לדבר בשנים האחרונות בעיקר על המגבלות שמטילה על כוחותינו השיטה אותה אימצו אויבינו בחזיתות השונות. מן הראוי להפנות עתה את תשומת הלב לנקודות התורפה שתפיסה זו מייצגת עבור האויב עצמו, שבאיתורן וניצולן תלויה האפקטיביות של המהלך הצבאי נגדו. נקודות תורפה אלו קשורות לשלושה חסרונות עיקריים מהם סובל מערך הגרילה: חוסר יכולת לבנות מערכים רציפים לעומק המרחב המבצעי המצוי רובו ככולו במרחב בו חיים אזרחים (בעיקר באזורים מעויירים); מגבלות ביכולת הסיוע ההדדי וביכולת לקיים הגנה הקפית; וכמובן יכולת הגמישות המוגבלת לשנות היערכות כתוצאה מהתפתחות הקרב בשל נחיתות יחסית בתחום הניידות והפיקוד והשליטה.

למול נקודות תורפה אלו, צה"ל צריך ויכול להביא לידי ביטוי את יתרונות הניידות האופרטיבית שלו בכלל הממדים, את יתרון האש העמוקה והמדויקת הנתמכת על ידי יכולות מודיעין, ובעיקר את יתרונו הברור ביכולת הפיקוד והשליטה. זאת, כדי ליצור לחץ מקביל ומהיר על כלל מרכזי הכובד של האויב. בד בבד, על צה"ל לפעול לשיפור יכולת ההגנה על הכוחות המתמרנים בחזית, כמו גם על הנכסים האסטרטגיים והאזרחיים שבעורף. ניתן לראות את "כיפת ברזל" ו"מעיל רוח" כדוגמאות מייצגות של מערכות הגנה חיוניות בגישה זו, אם כי לא ככאלו עליהן נשענת הגישה כולה.

העיקרון הראשון בסדר העדיפויות של כלל הישויות מולן צה"ל עשוי לפעול הינו שמירה על המשטר. לפיכך, נדרש לכוון את כלל המאמצים ליצירת איום ממשי על המשך קיומו של משטר זה. העמדת מנהיגות האויב בפני דילמה אכזרית של המשך אובדן הנכסים המשמשים לשמירה על המשטר מול קבלת תנאים נוקשים לסיום המהלך הצבאי וכניסה למשא ומתן, עדיפה לאין שיעור על ניסיון ליצור לחץ באמצעות הרס תשתיות או פגיעה ישירה במנהיגים אלה – ניסיונות שעמדו בלב המאמץ המבצעי־מודיעיני בעימותים האחרונים שבין ישראל לאויביה.

למהלך המוצע יתרונות בולטים נוספים, שיש בכוחם להשפיע על סוגיית הלגיטימציה: מהלך מתמרון יזרע תמיד פחות הרס ממהלכי אש שיונהגו במסגרת "גישת השחיקה", כתוצאה מיכולת הבחנה טובה יותר של הכוח המתמרון בין אוכלוסיה לאויב. גם היכולת לייצר מטרת כתוצאה מהחיכוך שיוצר המהלך המתמרון, בשילוב עם יכולות מודיעין ואמצעי אש מדויקים הפועלים במעגלים קצרים, עשויות לצמצם באופן משמעותי את הנזק האגבי ולהביא לאפקטיביות רבה יותר בהפעלת העוצמה המונחתת על האויב. אין ספק שמהלך מתמרון בעומק שטח האויב יגלם בתוכו סיכון גדול יותר לנפגעים בקרב כוחותינו. עניין זה ידרוש התייחסות בתהליכי בניין הכוח הן בהיבטים הטכנולוגיים והן באמצעות ההכשרה והאימונים.

### האתגר ההומניטארי־תקשורתי

נוכחות של כוחות בעומק השטח תסייע להוציא לפועל באופן אפקטיבי יותר מדיניות תקשורתית והומניטארית – שני תחומים שנדמה כי הפכו להיות נקודות התורפה המרכזיות שלנו וליסודות המרכזיים עליהם נשענת האסטרטגיה של אויבינו. הרעיון של הכנסת המלחמה לתוך המרחב האורבאני לא נבע רק ממאפייניה של "ההתנגדות העממית" כפי שהם נתפסים בעולם, אלא גם מבחירה אסטרטגית המבוססת על ההנחה שכוח צבאי הפועל בתוך תווך אזרחי ייצור בהכרח פגיעה בתשתיות ובאוכלוסיה האזרחית – פגיעה שניתן להביאה בקלות רבה ובזמן אמת אל אזרחי העולם בכדי להשפיע על דעת הקהל כנגד התוקפן. הפגזות כפר כנא, מות הילד מוחמד א־דורא באנתפאדה השנייה, המבצע בג'נין ב־2002, הריגת משפחתו של ד"ר אל־עיאש בעזה במבצע "עופרת יצוקה", פרשת הספינה "מאווי מרמרה" וסיפורי הפגיעה בשייח רא־אד סלאח, כולם אירועים המצויים בטווח שבין טעות מבצעית למניפולציה תקשורתית, שנודעת להם השפעה אסטרטגית על המבצעים בעת התרחשותם. נדמה כי השילוב של מצלמה זמינה לכל ופס רחב להעברת המידע בזמן אמת עם העמדות הבסיסיות של דעת הקהל הבינ־לאומית, יוצר סיכונים מהותיים בסביבה האסטרטגית של מדינת ישראל, אתם היא תידרש להתמודד.

הנחת יסוד בגישה לסוגיה זאת צריכה להיות שמערכת מדינתית אינה יכולה להתמודד באופן יעיל עם אינפורמציה ודיסאינפורמציה המופצות בקצבים הולכים וגדלים על ידי האויב או שלוחיו. דובר צה"ל לא יוכל להעביר הודעה אמינה שמפריכה הודעה כוזבת המופצת על ידי הצד השני, שכן מדובר באסימטריה מובהקת בין ישות מדינתית ובין ארגונים נטולי כתובת. הנחת יסוד שנייה נוגעת לאופן שבו נתפס המונח "פרופורציונליות" בדעת הקהל העולמית. גם בעניין זה ישנן אמיתות יסוד הגורמות לכך שתמונות של בית הרוס זקנה מחטטת בהריסותיו, או של ילד מול טנק או של מטוס F-16 המפציץ בתים בתגובה לירי של רקטת קסאם, מקשות מאד על יכולתנו להעביר לדעת הקהל שמחוץ לישראל את המסר באשר לצדקת דרכנו.

מה ניתן לעשות במצב זה? צה"ל נדרש לשלב בין יסודות התקפיים (תקשורת חיובית) ובין יסודות הגנתיים (מניעה של תקשורת במרחב לחימה); הוא לא יוכל לחסום תקשורת לאורך זמן, אך יכול וצריך לעשות זאת לפרק הזמן הקצר יחסית בו הוא מנהל את המבצעים הראשיים. ככל שהדבר ניתן, צה"ל צריך לשאוף ל"שליטה תקשורתית" על זירת מבצעים נתונה, הן באמצעות שליטה פיזית שתמנע כניסת עיתונאים באופן לא מבוקר והן על ידי פיתוח יכולות לשליטה במרחב הקיברנטי החופה את זירות המבצעים, שתיתן אפשרות לניטור, סינון ועיכוב של תקשורת היוצאת מהמרחב באמצעי המדיה השונים. לאחר שתושג השליטה במרחב, יתאפיינו המבצעים בחתימה תקשורתית נמוכה יותר, ואז תידרש מדיניות תקשורתית מבוקרת לצורך העמקת ההישג לאורך זמן. הדבר דורש, ללא ספק, מענה בבניין כוח ליצירת היכולות הטכנולוגיות המתאימות, אך לא פחות מכך ביצירת המבנים הארגוניים ובהכשרת כוח אדם בהיקף ובאיכות הנדרשים להתמודד עם האיום הפוטנציאלי הטמון בתחום זה.

## מבצעים הומניטאריים

היחס לתחום ההומניטארי צריך לשאוף להפוך את נקודת התורפה ליתרון, הן משום שאין למדינת ישראל עניין לפגוע באזרחים ועקרון ההבחנה הינו עקרון יסוד באופן פעולת הכוח, והן משום שיש ביכולתה למנף את הסוגיה ההומניטארית לטובתה. לצורך זה, על צה"ל להימנע מפגיעה בתשתיות אזרחיות חיוניות שאין להן קשר ישיר עם יכולות הלחימה של האויב. ניסיון לחחוץ על אזרחים שיפעילו לחץ על ממשלותיהם כדי שהן יפעילו לחץ על ארגונים, לא רק שאינו מביא לקידום מטרות המלחמה, אלא שהוא יוצר עילה להאשמת ישראל בגרימת משבר הומניטארי. יתר על כן, צה"ל צריך לדאוג לייצב מהר ככל הניתן את המערכת האזרחית ולפעול בשיתוף מלא עם הארגונים ההומניטאריים המקומיים. הקמת בתי חולים שדה בצמוד למרכזי אוכלוסייה (או עידוד ארגונים זרים להקימם)

והבטחת אספקתם של אמצעים הומניטאריים ואכיפת חלוקתם חיוניות כדי לאפשר את אסטרטגיית הבידול בין אזרחים לאויבים, אך לא פחות מכך – על ידי שימוש יעיל (ואף מניפולטיבי) באמצעי התקשורת – כדי להרחיב את חופש הפעולה בזירת המבצעים.

## סיכום

דוד בן-גוריון קבע:

יש לנו שני יתרונות מוסריים שיש להם גם ערך צבאי מכריע: עליונות מוסרית ואינטלקטואלית של החומר האנושי של אנשינו, הכרת העולם בצדקת מפעלנו ושאיפתנו. בשני אלה נוכל לעמוד נגד כל אויבנו אם נתכונן כראוי ונצייד את היישוב... אולם ענייננו לא יוכרע בכוח בלבד... בלי כוח אנו עלולים להישמד. אבל בכוח בלבד לא נבצע את חזון הגאולה ולא נקיים את המדינה.<sup>12</sup>

צדקת דרכנו הייתה מאז ראשית הציונות יסוד מוסד במטרות אותן הציבו מנהיגיה של המדינה שבדרך, ובהמשך – מנהיגיה של מדינת ישראל. נדמה שיסוד זה עומד היום למבחן משמעותי, שעה שישראל מקדימה רק את איראן, פקיסטן וצפון קוריאה במדד הפופולאריות שפורסם לאחרונה על ידי BBC.

ניתן לתאר את מערכת הדה־לגיטימציה נגד מדינת ישראל כשני מעגלים הפועלים במקביל והמזינים זה את זה: מעגל של דה־לגיטימציה הפועל ישירות לערעור הלגיטימציה לקיומה של ישראל כמדינה יהודית, ומעגל הפועל להרחבת האיומים הפיזיים עליה ולצמצום חופש הפעולה שלה להפעלת כוחה הצבאי כמענה לאיומים אלה. המטרה האסטרטגית של שני המעגלים היא זהה: להביא לחיסול קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית במרחב ו"לתקן" אגב כך את "הטעות ההיסטוריות" שחוללה הציונות החל מסוף המאה ה־19.

האתגר בפניו עומדת מדינת ישראל, שהוא אולי האתגר החמור ביותר מאז מלחמת העצמאות, דורש גם הוא טיפול בשני מעגלים מתואמים – הן מול האיום הרב־ממדי לעצם הלגיטימציה לקיומה (טיפול המכונה בטעות "הסברה") והן לשימור יכולתה, באמצעות מערכת הביטחון, לפעול באופן אפקטיבי מול מעגל האיומים הפיזיים. הקושי איתו צריכה מערכת הביטחון להתמודד נובע לא רק מהצורך לנטרל איומים אלה, אלא גם מהצורך לעשות זאת מבלי להביא להזנתו של המעגל הראשון (כפי שהתרחש במקרה של דוח גולדסטון או באירוע של "מאווי מרמרה").

אתגר זה, יחד עם שאר האתגרים הביטחוניים בפניהם ניצבת מדינת ישראל, דורשים יותר מתמיד את השילוב שתבע בן-גוריון בין החומר לבין הרוח. השינויים שחלו בשנים האחרונות בזירה הבינ־לאומית, הן באופן בו פועלים אויביה של מדינת ישראל והן ביחס השלילי של העולם החופשי להפעלת כוח צבאי לפתרון



סכסוכים בכלל, יצרו מציאות רווית מתחים בין הצורך של ישראל להגן על אזרחיה לבין המחיר הבינלאומי שהיא משלמת בגין מימושו של צורך זה. סוגיה זו, המועצמת על ידי מגמות של שינוי בחברה הישראלית והפיכתה מחברה מגויסת לחברה "נורמאלית", דורשת ללא ספק מעשה "בן-גוריוני" כדי להיחלץ מהמרחב רווי המתחים והמלכודות הנפרס בין דוח ועדת וינוגרד על מלחמת לבנון השנייה לדוח גולדסטון על אירועי "מאווי מרמה".

המרחב אליו צריך לכוון הוא כזה ששייג את התוצאות להן מצפה החברה הישראלית, כמו גם הקהילה הבינלאומית, במחיר נסבל מבחינת החברה הישראלית וכזה שהחברה המערבית, כמו גם מדינות ערב המתונות, יכולות "לחיות איתו". מובן שעניין זה דורש הרבה יותר מאשר הפעלת כוח צבאי גרידאי; כוח צבאי לבדו לא יפתור את האתגרים איתם מתמודדת מדינת ישראל. יתר על כן, בכל מקום שבו ניתן לקדם את המטרות האסטרטגיות הביטחוניות ללא הפעלת כוח באופן גלוי (מבצעים "עלומים", מבצעי לוחמת מידע לסוגיהם וכדומה), או אף ללא הפעלת כוח כלל (באמצעות הדיפלומטיה וכדומה), ראוי ונכון לעשות כן. אך משגדרש להפעיל את כוחו הצבאי, כדאי שנעמוד ערוכים ומוכנים לעשות זאת באופן שיקדם את האינטרסים הביטחוניים והחיוניים של מדינת ישראל, לרבות אלה הקשורים במעמדנו בזירה הבינלאומית. הישג כזה של צה"ל יביא לא רק לשיפור במצב הביטחוני אלא גם להבנה אצל הצד השני שהדרך בה בחר היא חסרת תוחלת; אז הוא יעמוד שוב בפני הברירה – להשלים עם קיומה של מדינת ישראל במרחב או לחפש אסטרטגיה חדשה.

## הערות

- 1 עמוס הראל ואבי יששכרוף, **קורי עכביש: סיפורה של מלחמת לבנון השנייה**, ידיעות אחרונות, ספרי חמד, 2008, עמ' 384.
- 2 מתוך דוח מכון "ראות", **אתגר הדה-לגיטימציה לישראל, יצירת חומת אש מדינית: מסגרת תפיסתית בזירה המדינית-דיפלומטית של הביטחון הלאומי**, מוגש לכנס הרצלייה העשירי, ינואר 2010, עמ' 10, <http://www.reut-institute.org/Data/Uploads/PDFVer/20100217%20-%20final%20delegitimacy.pdf>
- 3 אסטרטגיה צבאית משלבת בין תפיסת הפעלת הכוח למול איומים עתידיים ובין בניית היכולות המרכזיות לצורך מימוש תפיסה זו.
- 4 וייטנאם עבור ארצות הברית ואפגניסטן עבור ברית המועצות היו הדוגמאות המכוננות שביטאו את הפרדוקס של עליית העוצמה של המעצמות מול חוסר יכולתן להשליט באמצעות עוצמה זו את מרותן על מדינות בינוניות וקטנות. תחושת "חוסר התוחלת" של מחיר המלחמה הביאה להססנות ואף להימנעות משימוש בכלי הצבאי.
- 5 ראה בהקשר זה: גדי איזנקוט, השתנות האיום – המענה בזירה הצפונית, **צבא ואסטרטגיה**, כרך 2, גיליון 1, יוני 2010, עמ' 26 וגם: גבי סיבוני, השתנות האיום – מבוא, **צבא ואסטרטגיה**, כרך 2, גיליון 1, יוני 2010, עמ' 4.
- 6 פרנציסקו סוארו ופרנצ'סקו דה ויטוריה, משפטנים שפעלו במאה ה-15 ועסקו בלגיטימציה של מלחמות, קבעו את התוצאות המוצלחות כאחד הפרמטרים



- המשמעותיים לבחינת הצדקתו של מהלך צבאי. הם טענו כי "יש צורך גם בסיכוי סביר שלמלחמה יהיו תוצאות מוצלחות, שכן בלעדי זאת שכר המלחמה ייצא בהפסדה והמלחמה, אפילו עילתה מוצדקת וכוונותיה טובות, רק תרבה סבל". ראו: יהושפט הרכבי, **מלחמה ואסטרטגיה**, הוצאת מערכות, משרד הביטחון-ההוצאה לאור, 1990, עמ' 70.
- 7 **שם**, עמ' 593.
- 8 בהצעה למסמך "ייעוד צה"ל" של מחלקת תו"ל בחטיבת תוה"ד נכתב בנוגע לתפקידיו: "ביצוע כל הפעולות הנדרשות במלחמה כשתפרוץ והשגת ההישגים הנדרשים במידה מספקת, בלא איבוד שטחים ובלא שייגרמו אבדנים בלתי נסבלים מבחינתנו במושגי אבידות, הרס ונזקים אחרים, וכן במצבנו בזירה הבינלאומית, ובפרט ביחס לבעלי הברית שלנו".
- 9 דוד בן-גוריון, **פעמי מדינה, זיכרונות מן העיזבון: מרס-נובמבר 1947**, עם עובד, תל אביב, החברה להפצת משנתו של דוד בן-גוריון, תשנ"ד, עמ' 304.
- 10 רוג'ר אשלי לאונרד (עורך), **מדריך קצר לקלאוזביץ, על המלחמה**, משרד הביטחון-ההוצאה לאור, 1977, עמ' 62.
- 11 חשוב להדגיש כי במלחמות נגד גרילה מדובר בעיקר ב"מבצע הראשי", כלומר התמרון שתכליתו להשיג את מטרות המינימום של סיכול כוונות היריב. בהחלט יתכן מצב, שבו למבצע זה יהיו מבצעים עוקבים שתכליתם להשיג את הפגיעה ביכולות האויב, על פי מטרות שייקבעו על ידי הדרג המדיני.
- 12 בן-גוריון, **פעמי מדינה, זיכרונות מן העיזבון: מרס-נובמבר 1947**, עמ' 494-495.



# תכנון הפעלת הכוח במטה הכללי

## גבי סיבוני

### מבוא

תהליכי התכנון במטה הכללי של צה"ל נוגעים לשני תחומים עיקריים: תכנון לבניין הכוח ותכנון להפעלת הכוח. הגורם המכונן את כל תהליכי התכנון הוא צרכי הפעלת הכוח. יסודות הדוקטרינה הצבאית של כל צבא, ובפרט של צה"ל, מחייבים סנכרון מלא בין שני המרכיבים. עם הקמת צה"ל, תהליכים אלה אורגנו במסגרת אחודה – אג"ם. כיום, יותר משישים שנה מאז, מבוזר התכנון במטה הכללי בין גופים שונים, בצורה המקשה על קיומם של תהליכי תכנון אפקטיביים. הקשיים שמצב זה מציב אינם מבוטלים, אך די אם נציין את שלושה העיקרים שבהם. הראשון – **חולשת התכנון להפעלת הכוח**. התכנון להפעלת הכוח נמצא לכאורה בידי אגף המבצעים (אמ"ץ) של צה"ל. אולם, תכנון זה נוגע להיבטי התכנון האופרטיבי של המבצעים, ואילו המרכיב האסטרטגי של התכנון נמצא בסמכות אגף התכנון (אג"ת). מצב דברים זה גורם לעיתים להיעדרה של שפה משותפת ולקשיים וחיכוך מובנים בתהליכי התכנון המקדמי של התוכניות האופרטיביות הן בעיתות שגרה והן בזמן אמת, בעת מלחמה.

השני – **חולשת התכנון לבניין הכוח**. התכנון לבניין הכוח נדרש להיות מוכוון על ידי צרכי הפעלת הכוח. בפועל, הגורם האחראי להובלת תהליכי התכנון לבניין הכוח הינו אג"ת, ולגורם המבצעי (אמ"ץ) השפעה פחותה על תוצרי התהליך. הפרדה זו בין גורם הפעלת הכוח ובין הגורם המתכנן את בניין הכוח יוצרת חיכוכים וקשיים המוטמעים בצורה מובנית בתהליך.

השלישי – **היעדר גורם מסנכרן לתהליכי התכנון**. אין גורם פיקודי במטה הכללי זולת הרמטכ"ל שלו סמכות על התהליך המבצעי הכולל. הקשב הנדרש מהרמטכ"ל בעשייתו היומיומית יוצר קושי מובנה ביכולתו לסנכרן את תהליכי בניין הכוח והפעלת הכוח. קושי זה מציב את סגן הרמטכ"ל כמועמד לסנכרון בין אג"ת לאמ"ץ, אך פעולתו כמתאם וכמסנכרן אינה יעילה בשל העובדה שהוא פועל

ד"ר גבי סיבוני הוא ראש תכנית צבא ואסטרטגיה במכון למחקרי בטחון לאומי

דרך ראשי שני האגפים, שמצדם עוסקים במגוון תחומים ולא רק בתהליך המבצעי. כך נוצר מצב שהתהליך המבצעי עלול לקבל קשב ירוד ולא מספק. דוח מבקר המדינה 52 א' משנת 2001, המקדיש פרק נכבד לאגף התכנון במטה הכללי, תקף גם לימים אלה. בדוח מפרט המבקר מערך כשלים הנובע מביזורו של תהליך התכנון המבצעי בין אגף המבצעים לאגף התכנון. לפי הדוח, החטיבה האסטרטגית באגף התכנון, שהינה הגוף שהיה אמור לספק את המסגרת האסטרטגית-מבצעית לתכנון הפעלת הכוח, העמיקה את פעילותה בתחום המדיני-אסטרטגי במקום שתתמקד בתהליך האסטרטגי-מבצעי. בדוח נכתב: "משרד מבקר המדינה מעיר, כי כל עוד אין גוף תכנון אינטגרטיבי ממלכתי הנושא באחריות המלאה של התכנון המדיני-אסטרטגי או המשמש לו כמקור עיקרי, ומטלה זו מוטלת על צה"ל, שומה על צה"ל לדאוג שלא יופר האיזון הנכון בהשקעה בין הדברים שיש לעשותם במסגרת התכנון הצבאי לבין התרומה הנדרשת בתחום התכנון המדיני".<sup>1</sup>

האנומליה בתכנון המבצעי של צה"ל לא השתנתה מאז. עדות אחת לכך ניתן למצוא בניתוח המקיף של תהליכים אלה כיום, המופיע במאמר של נורית גל בכתב העת **מערכות**.<sup>2</sup>

מאמר זה מבקש לבחון את התכנון המבצעי-אופרטיבי במפקדה של צה"ל בשלוש דרכים: הראשונה בוחנת כיצד פעל צה"ל לאורך השנים, תוך תיאור תהליך התפתחותו של התכנון המבצעי-אופרטיבי; השנייה מנתחת את עקרונות התכנון המבצעי ואת מגבלות המצב הקיים בצה"ל; השלישית מציגה מודל אפשרי שיישומו יכול לבטל חלק מהאנומליות הקיימות בצה"ל כיום. בשל קוצר היריעה מתמקד המאמר בנושא התכנון המבצעי להפעלת הכוח במטה הכללי. ראוי שמגבלות תהליכי התכנון לבניין הכוח יידונו במסגרת נפרדת.

## כיצד פעל המטה הכללי עד כה?

הקמתו של המטה הכללי של צה"ל לקראת המלחמה הצפויה עם ארצות ערב החלה במחצית השנייה של שנת 1947 ונמשכה במהלך מלחמת העצמאות. תפיסתו של דוד בן-גוריון את יחסי הגומלין בין הגורמים האזרחיים ובין הגורמים הצבאיים יצרה מבנה פיקודי ייחודי שקבע את הרמטכ"ל כמפקד העליון של כוחות צה"ל, כשהוא נתון למרותה של הממשלה. הממשלה אינה יכולה להפעיל ישירות כוחות צבאיים, אלא דרך הרמטכ"ל כמפקד הצבא. ליד הרמטכ"ל התגבשו במהלך מלחמת העצמאות כמה אגפי מטה. האגף המרכזי, שתכלל את העשייה המבצעית, היה אגף המבצעים, שכלל מחלקות תכנון, מודיעין, סיוע, הנדסה וקשר. בנוסף לכך, כפי שעולה מפקודת הקמתו של המטה הכללי משנת 1948,<sup>3</sup> הוא פיקד על מפקדות חזית וגורמי הפעלת הכוח, דוגמת חיל האוויר, חיל התותחנים וחיל הים.

בפועל, אגף המבצעים בראשותו של יגאל ידין הנחה את המטכ"ל במגוון רחב של נושאים, ואילו ראש הממשלה ושר הביטחון דוד בן-גוריון היה במגע ישיר עם ראשי האגפים במטכ"ל. מצב דברים זה נמשך עד למינויו של מרדכי מקלף לתפקיד סגן רמטכ"ל באוקטובר 1949 ומינויו על ידי ידין בנובמבר אותה שנה לראש אג"ם.<sup>4</sup> מינוי זה קבע לעשרות שנים את סגן הרמטכ"ל כנושא, בנוסף לתפקידו, בתפקיד ראש אג"ם של צה"ל.

להלכה, סגן הרמטכ"ל נשא לאורך השנים בשני כובעים. כובעו הראשון היה תפקיד הסגן, ובמסגרתו הוא תפקד כשני למפקד הצבא וכממלא מקומו בהיעדרו או כשהאחרון היה מנוע מלתפקד. אלא שבמערכת התפקודית של צה"ל ובמהלך העשייה היומיומית יש לתפקיד סגן הרמטכ"ל משמעות מצומצמת, שהרי מקור הסמכות העליון והיחיד לגבי צה"ל הוא הרמטכ"ל. לפיכך, תפקידו של סגן הרמטכ"ל היה לשמר את יכולתו לקבל את סמכויות הרמטכ"ל בהתאם לצורך.

כובעו השני של סגן הרמטכ"ל נגע לתפקודו כראש אג"ם (אגף המטה) של צה"ל. הוראת הפיקוד העליון הגדירה את תפקידו של סגן הרמטכ"ל כראש אג"ם וקבעה בין התפקידים העיקריים שלו:

א. הָכוּונה של אגפי המטה הכללי וקציני המטה המקצועי במטכ"ל בעבודתם, הכוונת מפקדת חיל האוויר, מפקדת חיל הים ושאר הגופים הכפופים לרמטכ"ל ותיאום ביניהם.

ב. עיצוב תורת הביטחון של צה"ל בהתאם למדיניות הביטחון של הממשלה.

ג. שימור המוכנות למלחמה, כולל עריכה של תוכניות מבצעיות והכנת מוצב הפיקוד של צה"ל לפעולתו.

ד. אחריות לבניין צה"ל, הזנתו, כשירותו, כוונותו והדרכתו, וכן לתורת הלחימה ולבטיחות.

מצב דברים זה התקיים בצה"ל במשך שנים, תוך שסגן הרמטכ"ל מסתייע בעוזר בדרגת אלוף (שנקרא עוזר ראש אג"ם) למימוש סמכותו כראש אג"ם. מטבע הדברים, העובדה שסגן הרמטכ"ל היה הבכיר באלופי המטה הכללי סייעה לו בדרך כלל ביצירת הסמכות הנדרשת לתיאום שאר האגפים בהיבטי פעולת האג"ם. סמכות זו באה לביטוי בעיקר ביכולתו לנהל שיח מבצעי ראוי עם גורמי המטה הכללי, ובכללם אגף המודיעין של צה"ל, אגף התכנון ואגפים אחרים. למעשה, סגן הרמטכ"ל שימש כחוליה בציר הפיקודי של צה"ל, תוך שהוא עוסק בתיאום הפעלתו המבצעית, במקביל למעורבותו בתהליכי בניין הכוח. מצב דברים זה יצר אנומליה פיקודית. בכל המפקדות של צה"ל עד לרמת הפיקוד המרחבי נשמר מבנה פיקודי סדור, שכלל ברוב המקרים מטה מבצעי שסמכויות התיאום שלו נתונות לקצין האג"ם של המפקדה (כמו במפקדת הפיקוד המרחבי או במפקדה

של אוגדה בצה"ל). סגן המפקד (או ראש המטה במפקדת הפיקוד המרחבי) לא היה חלק מהציר המבצעי אלא ביצע תפקידי בניין כוח או תפקידי סגן. לעומת זאת, במטה הכללי השתבשו היוצרות וסגן הרמטכ"ל קיבל על עצמו להיות ראש האג"ם המתקלל את ציר העשייה המבצעית. אנומליה זו יצרה מבנה פיקודי מוזר, בו הרמטכ"ל פועל מבצעית דרך סגנו ובמקביל מפעיל ישירות אגפי מטה אחרים. הקמת אגף המבצעים בסוף שנת 1999 והעברת חלק מתפקידי אג"ם אליו, תוך יצירת כפילות תפקודית עם סגן הרמטכ"ל שהמשיך להיות מוגדר כראש אג"ם, גרמו ליצירת קשיים במימוש אחריותו של אג"ם. לא היה ברור מיהו קצין האג"ם של צה"ל, והמטה הכללי פעל למעשה ללא גורם שקיבל את הסמכות הכוללת לנושאים שנכללו במסגרת תפקידו של ראש אג"ם. מצב זה הוחמר גם בשל היעדר סמכות מספקת של ראש אגף המבצעים אל מול שאר אגפי המטה הכללי, בין היתר נוכח היותו של אגף זה הצעיר מבין האגפים שטרם מיצב עצמו במערך הכולל של המטכ"ל. תופעה זו יצרה קושי מהותי בהכוונת התהליכים המבצעיים בצה"ל.

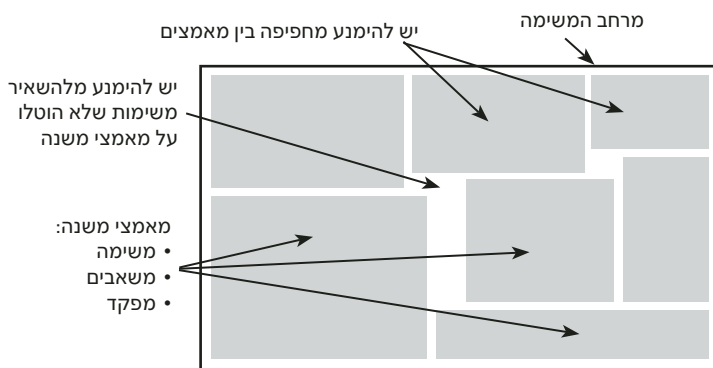
הבנת המגבלות האלו הביאה את הרמטכ"ל דאז, רב־אלוף דני חלוץ, לקבוע בשנת 2005 שני עקרונות תפקוד יסודיים: א. העיקרון הראשון נוגע ל**תפיסת הארגון והתפקוד של צה"ל**. הרמטכ"ל קבע שצה"ל יפעל בשני צירי פעולה: ציר בניין הכוח עליו הופקד סגן הרמטכ"ל וציר הפעלת הכוח עליו הופקד ראש אגף המבצעים במטה הכללי. ב. העיקרון השני נוגע ל**תפיסת התפקוד של המטה הכללי** כמפקדה המבצעית של צה"ל. הרמטכ"ל קבע שהמטה הכללי אינו גוף ביצוע, אלא גוף מטה של מפקדת צה"ל, העוסק בחלוקת משאבים ובביצוע תהליכי בקרה על גורמי הביצוע של בניין הכוח והפעלתו.

הרמטכ"ל חלוץ קבע אז עוד כי סגן הרמטכ"ל יישא בשלושה תפקידים: סגן מפקד הצבא, כשני למפקד הצבא וממלא מקומו בהיעדרו או כשהאחרון מנוע מלתפקד; ראש המטה של מפקדת צה"ל כמתכלל את עבודת המטה הכללי; כנושא בסמכות התיאום של ציר בניין הכוח בצה"ל. ראש אגף המבצעים קיבל את הסמכות הכוללת לתיאום הפעלת הכוח של צה"ל בכפיפות ישירה לרמטכ"ל. מלחמת לבנון השנייה קטעה את הניסיון לממש שינויים אלה. עם כניסתו לתפקיד של הרמטכ"ל גבי אשכנזי בתחילת 2007 הושב הגלגל לאחור, ובמקביל הונע תהליך לגיבוש הוראת הפיקוד העליון המבקשת להסדיר את פעולת המטה הכללי ומפקדות צה"ל<sup>5</sup>. אחד המרכיבים של תהליך זה נגע להגדרתה של המפקדה הכללית של צה"ל וקביעת סגן הרמטכ"ל כרמ"ט הצבא, שלו סמכויות תיאום והכוונה בתחום הפעלת הכוח ובניינו. אף שהוראת הפיקוד העליון שיפרה את המצב הקודם, היא לא שינתה את סמכויות האגפים השונים, כך שבפועל היא לא סילקה את האנומליה המרכזית של ביזור תהליכי התכנון בצה"ל בין אגף המבצעים לאגף התכנון.

## התכנון להפעלת הכוח

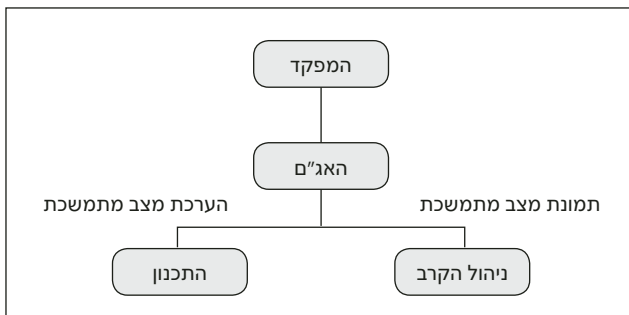
עקרונות התכנון הצבאי להפעלת הכוח בצה"ל מחייבים קיומו של תהליך הערכת מצב שיטתי וסדור – מצב המוביל לגיבוש תוכנית מבצעית. תוכניות מבצעיות יכולות להיות מגובשות מראש לתרחישים שונים ומנוסחות כפקודות אופרטיביות, או לחילופין מנוסחות כפקודת מבצע המחייבת ביצוע בפועל. תפיסת פיקוד ושליטה של כל ארגון צבאי, ובכלל זה צה"ל, מחייבת הסדרה שיטתית של המשימות וחלוקה למשימות משנה (חלקן קבועות וחלקן משתנות), כך שכל היעדים והמשימות שעל צה"ל להשיג ממומשים על ידי מפקדות וגורמי משנה. יסודות אלה מתקיימים בצורה הדוקה במפקדות המבצעיות הראשיות של צה"ל, דוגמת הפיקודים המרחביים.<sup>6</sup>

ניתן לדמות את הדבר באמצעות איור 1 שלהלן על אומנות התכנון הצבאי להפעלת הכוח. המסגרת החיצונית בתרשים מדמה את מרחב המשימה ואת ההישגים הכוללים שיש להשיג. חלוקת מרחב זה למשימות משנה מאפשרת מצב בו כל מרחב המשימה מכוסה על ידי מאמצי משנה.<sup>7</sup> אומנות התכנון והפיקוד הצבאי מחייבת להימנע ממצב בו הושאר מרחב משימתי ללא סמכות ואחריות.



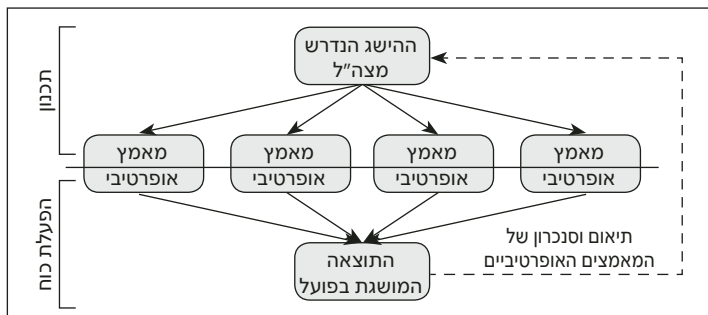
איור 1: אומנות התכנון הצבאי להפעלת הכוח

תהליך התכנון להפעלת הכוח נועד למטרה אחת: הפעלת הכוח ביום פקודה. לכן, יש לבחון את מעגל הפיקוד והשליטה (פו"ש) המלא, הכולל הן את מרכיבי התכנון (נוהל קרב) והן את מרכיבי הביצוע בפועל (ניהול קרב). אלה חייבים להיות מתואמים ומסונכרנים בצורה מיטבית ועל ידי גורם יחיד (אג"ם), כמתואר באיור 2:



איור 2: מודל כללי לתכנון וניהול הקרב

אומנות הפיקוד הצבאי מחייבת לקיים באופן קבוע תהליכי בקרה על התוכנית מול הביצוע, כדי לוודא שהביצוע משיג בפועל את היעדים שהוגדרו. באיור 3 ניתן לראות את התהליך השלם הכולל את שני המרכיבים: התכנוני (העליון) והביצועי (התחתון). תמיד יתקיים פער בין התכנון ובין הביצוע, ולכן סגירת מעגל הבקרה וביצוע התאמות כתוצאה משינויים בתמונת המצב הינם חיוניים כדי לעמוד במשימה.



איור 3: מעגל התכנון והביצוע

ככלל, במפקדות המבצעיות הראשיות הגורם האמון על תיאום, בקרה וסנכרון כלל התהליך הינו אג"ם. לעומת זאת, כפי שתואר לעיל, במפקדה הכללית של צה"ל אג"ם בוטל למעשה, וחלקו של התהליך התכנוני מבוצע מחוץ לאגף המבצעים. בדוח מבקר המדינה שהוזכר לעיל נכתב: "מאחר שחטיבת התכנון האסטרטגי התמקדה יותר ויותר בפן המדיני-ביטחוני על חשבון העיסוק באסטרטגיה הצבאית, היא גם נתפסה בעיני גופי צה"ל העוסקים בכך, באמ"ץ, בזרועות ובפיקודים המרחביים, כמי שאינה שותפה לתהליך פיתוח הידע הצבאי המבצעי ברמות הללו".<sup>8</sup>



הדברים לא השתנו במהלך השנים. במאמרה של נורית גל, ששירתה באגף התכנון, נכתב:<sup>9</sup>

במהלך מלחמת לבנון השנייה, וגם כיום, מפוצל תהליך התכנון האסטרטגי אופרטיבי בין שלושה אגפים נפרדים במטכ"ל: הערכת המודיעין נעשית באמ"ן, התכנון האסטרטגי נעשה באג"ת והתכנון האופרטיבי נעשה באמ"ץ. כדי שניתן יהיה להפיק תוצרים מתואמים מעבודתם של שלושת האגפים האלה, עליהם לשתף פעולה. לעיתים שיתוף הפעולה הוא מצומצם מדי ולכן מודיעין חיוני ותובנות אסטרטגיות רלוונטיות לא יבואו בהכרח לידי ביטוי בתוכניות האופרטיביות ובפקודות המבצעיות, ולעומת זאת, המגבלות המבצעיות לא יבואו בהכרח לידי ביטוי בהגדרת התכלית האסטרטגית, כך שתהליך זה מתקיים בצורה שאינה שלמה ואפקטיבית.

מצב עניינים זה מחייב שינוי. להלן קווים מנחים לשינוי הנדרש.

## חלופות אפשריות

תפיסת הפיקוד והשליטה של צה"ל מספקת מענה שלם לצרכי תכנון הפעלת הכוח. זו מתקיימת בצורה סבירה במפקדות הראשיות, אולם השתבשה שיבוש חמור במפקדה של צה"ל. לכאורה, החלופה המתבקשת הינה חלופת "אפס": החזרת המערכת לנקודת ההתחלה, כלומר הקמתו מחדש של אג"ם בצה"ל, תוך איחוד האגפים הרלוונטיים (אמ"ן, אמ"ץ, אג"ת) תחת קורת גג אחת,<sup>10</sup> או לחילופין איחוד חלקי של אגף המבצעים ואגף התכנון, תוך אימוץ של המודל המתקיים בצה"ל עד לרמת הפיקוד המרחבי. אף שללא כל ספק חלופה זו תוכל לספק מסגרת לגיבוש והסדרה של מענה מלא לתהליכי התכנון הן להפעלת הכוח והן לבניינו, ניתן להניח שיהיה קושי רב ליישמה במצב הדברים הקיים היום בצה"ל.

למול חלופה זו ניתן להציע חלופה אחרת שעיקרה: איחוד כל סמכויות התכנון להפעלת הכוח במסגרת אגף המבצעים והתאמתו למצב החדש, תוך חלוקה ברורה של תפקידיו בין שתי מסגרות פעולה המסונכרנות על ידי ראש אמ"ץ: חטיבת תכנון וחטיבת מבצעים.

חטיבת התכנון תוכל לספק מענה כולל ושלם לתכנון להפעלת הכוח במטכ"ל, החל מהרמה האסטרטגית, דרך הרמה האופרטיבית ועד לניסוח והפקה בפועל של פקודות המבצע. החשיבות של יצירת שלמות תכנונית במסגרת אחת, החל מגיבוש הרעיונות האסטרטגיים ועד לניסוח בפועל של פקודות המבצע, הינה מאבני היסוד של עקרונות הפיקוד והשליטה של צה"ל, המתקיימים בפועל בכל הדרגים עד לרמת הפיקוד המרחבי. עקרונות אלה מחייבים קיום תהליכי הערכת מצב מתמשכים וקבועים. חטיבת התכנון המוצעת תידרש, אפוא, לקיים תהליכי תכנון קבועים, בהם ייווצרו חלופות שונות שיוצעו לרמטכ"ל. בדרך זו, כשיבחר

הרמטכ"ל באחת החלופות או יחליט על חלופה שונה, יעברו הנחיותיו לחטיבת התכנון, שתידרש לנסחן כפקודת מבצע לביצוע על ידי המפקדות הראשיות. חטיבת המבצעים תתמקד בבקרה וסנכרון ובניהול המבצעים בפועל, תוך וידוא שמבצעי המפקדות הראשיות מנוהלים לאור התוכניות והפקודות בפועל ולאור המטרות האסטרטגיות שנקבעו.

בחינת היתרונות והחסרונות של שתי החלופות אפשרית באמצעות שני מדדים עיקריים: הראשון הינו איכות המענה לבעיה שהוצגה והשני – יכולת המימוש במצב הקיים בצה"ל.

חלופה ראשונה: איחוד אגפים – הקמת אג"ם

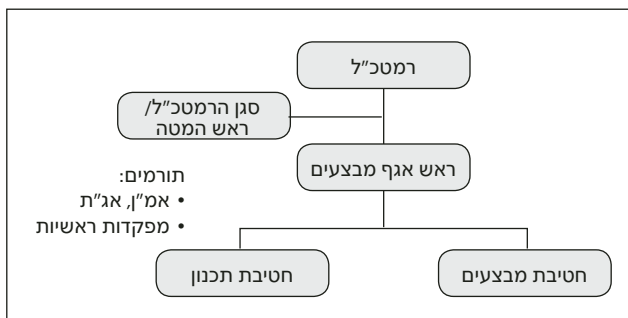
חיסרון	יתרון	איכות המענה
<ul style="list-style-type: none"> <li>במהלך השנים התפתחה החטיבה האסטרטגית באג"ת גם כזרוע מטה של הדרג המדיני לפי הצורך.<sup>11</sup> הקמת אג"ם עלולה לרדד יכולת זו ולהותיר את הדרג המדיני ללא יכולות הניתוח האסטרטגי-צבאי.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>המענה תואם את צרכי צה"ל הן בהיבטי התכנון לבניין הכוח והן בהיבטי הפעלת הכוח.</li> <li>איחוד האגפים תחת מפקד אחד יוכל ליצור סינרגיה משמעותית, תוך צמצום משאבים וייעול ומיקוד תהליך התכנון.</li> </ul>	<p><b>איכות המענה</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>קושי במימוש שינוי בשל עשרות שנות היסטוריה ארגונית.</li> <li>קושי לנהל ולבצע שינוי בקנה מידה כזה, במקביל לצורך לשמר מוכנות וכשירות למול איומים.</li> </ul>		<p><b>יכולת המימוש הארגוני</b></p>

חלופה שנייה: איחוד סמכויות התכנון באגף המבצעים

חיסרון	יתרון	איכות המענה
<ul style="list-style-type: none"> <li>מספק מענה לצרכי הפעלת הכוח, אולם אינו מספק מענה מלא לצרכי בניין הכוח.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>המענה תואם חלקית את צרכי צה"ל בהיבטי התכנון לבניין הכוח ולהפעלת הכוח, אולם מספק מענה טוב משמעותית מהמצב הקיים.</li> <li>הפרדת תפקידי התהליך המבצעי באמ"ץ לשתי מסגרות – תכנון ומבצעים – תאפשר ניהול, תיאום וסנכרון של כל התהליך המבצעי במסגרת פיקודית אחת.</li> </ul>	<p><b>איכות המענה</b></p>

יחסרון	יתרון	יכולת המימוש הארגוני
<ul style="list-style-type: none"> <li>• אין חסרונות משמעותיים.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• מימוש בקלות יחסית, תוך העברת סמכויות התכנון האסטרטגי-אופרטיבי מאג"ת לאמ"ץ (בפועל: הגדרת התכלית האסטרטגית).</li> <li>• אג"ת יספק תובנות אסטרטגיות לגורם המבצעי.</li> </ul>	

לאור הניתוח לעיל, ניתן להגיע למסקנה כי החלופה המועדפת והישימה יותר הינה החלופה בה מרוכזות כל סמכויות התכנון בידי אגף המבצעים, כמתואר באיור 4.



איור 4: התכנון באגף המבצעים

בצורה כזאת יוכל ראש אגף המבצעים לנהל את כל התהליך המבצעי, החל מהתכנון האסטרטגי, דרך התכנון המבצעי וניסוח פקודת המבצע וכלה בניהול המבצעים של מפקדות המבצעים הראשיות. בדומה לאגף המודיעין, המספק את המודיעין לצורך בניית תמונת המצב ותהליך הערכת המצב, יספק אגף התכנון לאמ"ץ את התובנות האסטרטגיות המתגבשות בו.

המלצה זו מתיישבת עם המלצתו של מבקר המדינה בדוח שלו משנת 2001:<sup>12</sup>

מאחר שלאמ"ץ, שהינו בעל ידע מבצעי באג"ם של המטכ"ל, הוגדרה בהוראת הפיקוד העליון האחריות לגיבוש תפיסת ההפעלה... ומאחר שלדעת משרד מבקר המדינה ראוי לקבוע גורם מטה אחד באג"ם של המטכ"ל שמתפקידו לרכז, לסנכרן ולתעל את תהליך התפתחות הידע האסטרטגי הצבאי... ראוי [שעל] אמ"ץ, המופקד על חטיבת המבצעים... תוטל האחריות הכוללת על כך...

## סיכום

הסדרת חלוקת הסמכויות בין אמ"ץ לאג"ת, במקביל ליצירה של מסגרת תכנונית באמ"ץ וחלוקת תפקידים ברורה בינה לבין המבצעים, תוכל ליצור מצב חדש שיאפשר מיקוד של תהליכי הפעלת הכוח במטה הכללי על ידי גורם מתכלל אחד הרואה את כלל התמונה המבצעית. הסדרה כזאת גם תסייע בגיבוש ותכלול של הערכת מצב צבאית שלמה וכוללת. הערכת מצב כזו מחייבת הישענות על שני מרכיבי מידע: מידע מודיעין הכולל תמונת מודיעין רלוונטית, ולצידו מידע לגבי הכשירות של כוחות צה"ל, הערכה כמותית של משאבי צה"ל, איכותם, הפריסה המבצעית שלהם ומגבלות הפעלת הכוח. רק הישענות על שני מרכיבי מידע אלה מאפשרת הערכת מצב צבאית שלמה. עם הסדרת הסמכות של אמ"ץ בהקשרי הפעלת הכוח, ניתן יהיה לממש את הערכת המצב הצבאית השלמה והמתמשכת של צה"ל.

המבחן האמיתי של תפיסה זו יהיה במימושה הלכה למעשה. תפיסת הפיקוד הינה מרכיב ליבה בתפקודו המיטבי של גוף מדרגי כצה"ל ובהצלחת הלחימה כנגד מכלול האתגרים המבצעיים. צה"ל נדרש להקפיד ולוודא שהתפיסה הפיקודית שתקובע בשנים הקרובות תתבסס על יסודות תורת הפיקוד והשליטה שלו עצמו. במקביל, עליו להבין שמימושה של תפיסה זו מהווה אתגר עצום שבעתים בשל האיום המתמיד והמתמשך על עקרונות הפו"ש הבסיסיים שלו. דוגמאות להתממשות איום זה שזורות במהלך ההיסטוריה המבצעית של צה"ל, כולל מלחמת לבנון השנייה, שדי לזכור את הסרבול המבצעי בה שכמעט הוביל לשיתוק והסתאבות היכולת המבצעית.

על המפקדים בצה"ל לזכור שמטרת כל תהליכי הפיקוד והשליטה הינה ליצור ספיקת מבצעים מרבית, כלומר יכולת מימוש משימות רבות ככל האפשר, באיכות גבוהה ובזמן קצר ככל הניתן.

על גורמי המטה הכללי להפנים שתפקידם העליון הינו לאפשר למפקדות המבצעיות הראשיות לפעול בצורה האפקטיבית והיעילה ביותר האפשרית.

## הערות

- 1 דוח מבקר המדינה 52 א', 2001, עמ' 77.
- 2 נורית גל, "לאן נעלמו הפיקוד העליון ואג"ם", **מערכות**, גיליון 431, יוני 2010.
- 3 **תקציר**, אגא, מטכ"ל / אגא, הדרכה, 27 ביוני 1948, ארכיון צה"ל.
- 4 אגף מטה כללי (אג"ם) מונה להיות האגף שמתפקידו היה לתאם את כל פעולות המטה הכללי. בפועל, לא הוקם כל אגף חדש אלא הוגדרו סמכויות ותפקידים לסגן הרמטכ"ל.
- 5 שיר כהן, "כיצד צה"ל רואה את עצמו", 4 באוגוסט 2008, אתר **שבז**:  
<http://www.shavuz.co.il/magazine/article.asp?artid=3067&secid=2026>
- 6 למרות עיקרון יסודי זה, ניתן היה בעבר לראות מקרים בהם הושארו משימות ישירות למטה הכללי, כמפקד הישיר על הפעלה של כוחות מבצעיים. יש לזכור שהמטה הכללי

- אינו גורם פיקודי אלא גורם מטה. הגורם הפיקודי היחיד במטה הכללי הינו הרמטכ"ל, ולכן במקרים רבים מצא עצמו הרמטכ"ל כמפקד ישירות על כוחות מבצעיים, במקביל למפקדות הראשיות. לכל גורם פיקודי בהיררכיה הצבאית ניתנת תמיד הסמכות לפקוד עד לדרג הנמוך ביותר, אולם מימושה של סמכות זו צריך להיות במצבי קיצון היוצאים מן הכלל.
- 7 יש לוודא תמיד שאין חפיפות משימות בין מאמצים, שכן אז מתקיימות משימות שיותר מגורם אחד הוא בעל הסמכות לבצען.
- 8 **דוח מבקר המדינה 52 א', עמ' 88.**
- 9 נורית גל, "לאן נעלמו הפיקוד העליון ואג"ם", **מערכות**, גליון 431, יוני 2010, עמ' 14.
- 10 בהקשר לדיון העקרוני ניתן לומר, שלעיתים ניתן לקבל שיתוף פעולה וסינרגיה אף בין גופים נפרדים. הכפפת גופים שונים למסגרת ארגונית אחת צריך שתיעשה לאור בחינה של יתרונות יחסיים וניגודי עניינים בעבודה המשותפת על פני כל משרעת העשייה והמשימות של הגופים. כך ניתן לאתר את מצב שיווי המשקל הארגוני המיטבי.
- 11 ראו בהקשר זה **דוח מבקר המדינה 52 א', פרק 4: "מימוש תפקידי חטיבת התכנון האסטרטגי בנושאי האסטרטגיה הצבאית"**.
- 12 **דוח מבקר המדינה 52 א', עמ' 89.**



# "נישואים חסרי נחת" – הגרסה הגיאואסטרטגית מערכת היחסים בין ארצות הברית ופקיסטן

דן ברק, עינב יוגב, יורם שוייצר

## מבוא

חיסולו של אוסמה בן-לאדן על ידי ארצות הברית בתחילת מאי 2011 ורצף האירועים המורכב שנלווה אליו, ביניהם מתקפת הטרור של רשת חקאני<sup>1</sup>, הפועלת מפקיסטן, על שגרירות ארצות הברית בקבול בתחילת ספטמבר 2011, העלו על פני השטח את מערכת היחסים המורכבת בין ארצות הברית לפקיסטן. בין שתי המדינות שוררות מחלוקות עמוקות סביב סוגיית המלחמה בטרור, שבאו לידי ביטוי בחודשים האחרונים בקריאות הולכות וגוברות בקרב חברי קונגרס אמריקאים להפסקת הסיוע הצבאי והכלכלי לפקיסטן לאור חשדות והאשמות אשר השמיעו קציני צבא בכירים, בראשם האדמירל מאלן, נגד המודיעין הפקיסטני במתן סיוע לרשת חקאני ואי נקיטת עמדה תקיפה מספיק נגד ארגוני הטרור שבשטחה. מזכירת המדינה הילרי קלינטון, אף הצהירה לאחרונה בביקור פתע שערכה בסוף אוקטובר 2011 בקבול, כי על פקיסטן לשמש גורם בעיצוב הפיתרון באפגניסטן ולאמץ עמדה תקיפה יותר במלחמה נגד גורמי הטרור במדינתם.<sup>2</sup> במקביל, הפרלמנט הפקיסטני מצידו איים בהטלת סנקציות ובדרישה להפסקת התקיפות האמריקאיות באמצעות כלי טיס בלתי מאוישים (כטב"מ) בשטח פקיסטן.<sup>3</sup> כמו כן, בעקבות התנערות הבית הלבן מדברי מאלן,<sup>4</sup> טען ראש ממשלת פקיסטן, ראזה גילאני, כי האומה הפקיסטנית ניצחה את האמריקאים שכן האיחוד בין המפלגות הביא לכך שארצות הברית שלחה מסר ובו היא הצהירה כי היא זקוקה לפקיסטן ואינה יכולה לנצח במלחמה בלעדיה.<sup>5</sup> אולם במקביל להתגוששות הזו מנסות המדינות, המשתפות פעולה בלחימה נגד גורמי הטרור האסלאמיים הרדיקאליים

דן ברק הוא מתמחה במכון למחקרי ביטחון לאומי  
עינב יוגב היא עוזרת מחקר בתכנית ללוחמה בטרור, במכון למחקרי ביטחון לאומי  
יורם שוייצר הוא ראש התכנית ללוחמה בטרור, במכון למחקרי ביטחון לאומי

לשמור על מערכת יחסים תקינה: גילאני שב והדגיש כי למרות שהיחסים בין ארצות הברית ופקיסטן חווים לעיתים עליות ומורדות, הם מתחילים לחזור למסלול הנכון, כאשר הרצון הוא לעבוד יחדיו למען שלום באזור תוך מתן חשיבות לתחומים נוספים מלבד הלחימה בטרור.<sup>6</sup> הנשיא אובאמה ביקש אף הוא להרגיע את הרוחות והצהיר בנאומו בתחילת אוקטובר 2011 כי אמנם ארצות הברית לא תרגיש בנוח בקשריה האסטרטגיים עם פקיסטן אם זו לא תתחשב באינטרסים האמריקניים, אולם בשלב זה תוסיף לסייע לפקיסטנים להתמודד עם הקשיים למרות הדאגה סביב קשרים בין גורמים בשירותי הביטחון באיסלמבד לבין גורמים איסלאמיסטיים קיצונים באפגניסטן.<sup>7</sup>

במאמר זה נציג את האינטרסים הלאומיים והגיון הפעולה של פקיסטן בהתנהלותה מול ארצות הברית, ובמיוחד את שיתוף הפעולה ביניהן במסגרת המלחמה בטרור. כמו כן נבחן את המאבקים האזוריים בהם מעורבת פקיסטן – הסכסוך המר עם הודו ומערכת היחסים שלה עם סין. על אף המגמה המסתמנת בחודשים האחרונים של הידרדרות ביחסים והביקורת על ההתנהלות הפקיסטנית, הרי שבחינה מקיפה של המצב הגיאוגרפי-אסטרטגי באזור והאינטרסים האמריקניים והפקיסטניים, חושפת את המורכבות הרבה של הזירה בה פועלת פקיסטן, ואת העובדה שהמעורבות האמריקאית נושאת פרי ותורמת ליציבות האזורית.

## הפרדוקס הפקיסטני

פקיסטן הוקמה כמדינה חילונית לאחר שהופרדה מהודו במטרה לממש את השאיפות האוטונומיות של המיעוט המוסלמי במדינה. אף על פי כן, הדת שימשה בה כלי בידי פוליטיקאים ואנשי צבא מראשית ימיה, במיוחד בתקופת שלטונו של הגנרל מוחמד זיא אל-חאק, עת הושרש תפקידו של הצבא לא רק כמגן המדינה והעם, אלא גם כמגן האסלאם. למרות מרכזיותו של האסלאם בפקיסטן, קמה בה אליטה חילונית בעלת אוריינטציה מערבית, תוצר של ימי השלטון הבריטי באזור, שרבים ממנה התחנכו במערב ואימצו תפישת עולם דמוקרטית וליברלית. אולם, חוסר היציבות האזורי ששרר במרכז אסיה בעשור האחרון וחוסר השקט הפנימי בתוך פקיסטן היקשו על התפתחותה של חברה דמוקרטית עם מגזר ציבורי יעיל ותשתיות ראויות של חינוך ותעסוקה: מצב כלכלי קשה, שעור אבטלה גבוה, מחסור בהון אנושי, ואסונות טבע בשילוב עם אחוז נמוך של גביית מסים, המדלד את הקופה הממשלתית ומקשה על הוצאה לפועל של רפורמות מבניות נדרשות לעידוד צמיחה כלכלית, הובילו לריחוק הולך וגובר בין האליטה החילונית והמערבית לבין הרוב המסורתי שעבר תהליכים מנוגדים של הקצנה דתית, ועירעור היציבות הפוליטית וניהול מדיני ראוי.<sup>8</sup>



המתח מול האליטה החילונית ותהליך ההקצנה הדתית בקרב האוכלוסייה המוסלמית בפקיסטן ניכרים בסילוקם האלים של ראשי המדינה מקרב האליטה החילונית ליברלית, זולפיקר עלי בהוטו, שהקים את "מפלגת העם של פקיסטן" ובתו בניזיר: זולפיקר נמצא אשם במשפט שנוי במחלוקת ונתלה בשנת 1979<sup>9</sup> ובניזיר בוטו שנפלה קורבן להתנקשות מצד גורמים אסלאמיים קיצוניים בשנת 2007 בעת שכיהנה כראש ממשלה.<sup>10</sup> בנוסף, באותה שנה, בהשראת אנשי הדת של "המסגד האדום" בעיר הבירה אסלאמאבאד ובהנהגתו של בייתולה מסעוד,<sup>11</sup> הוקם הארגון הידוע כ"הטאליבן הפקיסטני", המהווה איגוד של כמה מיליציות אסלאמיות. הארגון שם לעצמו כמטרה את הפלת המשטר החילוני והפסקת הסיוע שלו לארצות הברית במלחמתה בטרור, והוציא לפועל שורה ארוכה של פעולות טרור בתוך פקיסטן, פעולות שגבו מאות קורבנות בנפש בקרב אנשי כוחות הביטחון ואזרחים.<sup>12</sup> שנת 2010 למשל, התאפיינה בפיגועים "איכותיים" במיוחד כאשר יותר ויותר פיגועי תופת התבצעו בערים המרכזיות (בשונה משנים עברו, עת התרכזו הפיגועים בעיקר באזורי הספר) וחלה עלייה במספר הפצועים וההרוגים הממוצע לפיגוע. עם זאת, המאמצים המשותפים הרבים של כוחות הביטחון הפקיסטניים והאמריקאיים הובילו לירידה במספר הפיגועים בשנת 2010 לעומת השנה שקדמה לה. בנוסף, נמשכו ההתנקשויות באישים פוליטיים ליברליים וב-2011 נרצחו סלמאן תאסיר, מושל חבל פונג'אב ומוביל ההתנגדות להקצנה הדתית והחלת חוקי הכפירה, והשר הנוצרי לענייני מיעוטים, שבאז בהאטי, הראשון על ידי מאבטחו והשני נפל קורבן למארב מתוכנן של הטאליבן הפקיסטני.<sup>13</sup>

המתחים הדתיים, בעיות המשילות והתשתית הדמוקרטית הרעועה בפקיסטן יצרו עם השנים תרבות פוליטית שמיצבה את הצבא כגורם החזק ביותר במדינה. כך חוותה פקיסטן לאורך כל שנות קיומה תקופות של שלטון צבאי ואזרחי לסירוגין: התערעות היציבות הפנימית במדינה בתקופת משטרים אזרחיים הביאה להתערבות הצבא וללקיחת השלטון לידי. השלטה מחדש של הסדר הצבאי הביאה בתורה למיאוס של העם מהשלטון הצבאי והחזרת השלטון לאזרחים וחוזר חלילה. עם זאת, העוצמה הרבה וחופש הפעולה הנרחב הנמצאים בידי הצבא ושירות המודיעין של פקיסטן (Inter-Services Intelligence — ISI) מקשים על הממשלה לתעל את משאבי המדינה לקידום האינטרסים הלאומיים, ממחישים ביתר שאת את משבר המנהיגות שפוקד אותה ומתגלם בבחירתו של הנשיא זרדארי לתפקידו בשל היותו אלמנה של בניזיר בהוטו ולא בשל כישוריו, ועומדים בסתירה למאמצים האמריקאיים לקדם את הדמוקרטיה במדינה.

דינאמיקה זו היא גם תוצאה של המחלוקת המתמשכת של פקיסטן עם שכנתה ממזרח, הודו, סביב חבל קשמיר. שני שלישים מחבל ארץ זה ניתנו להודו בעת החלוקה בין שתי המדינות בשנת 1947, למרות הרוב המוסלמי שהתגורר

שם באותה העת. האתוס הלאומי של מאבק עם הודו תרם רבות לביסוס מעמדו הבלתי מעורער של הממסד הצבאי בפקיסטן.<sup>14</sup> בנוסף, התפתחותה יוצאת הדופן של הודו בעשורים האחרונים קיבעה את העליונות הצבאית שלה על פקיסטן, הפועלת מאז ללא לאות לקבלת סיוע ביטחוני מבעלות בריתה העיקריות, ארצות הברית וסין, סיוע המגביר את תלותה בהן ומגביל את מרחב התמרון המדיני שלה.<sup>15</sup> כיום, מאזן העוצמה הצבאי מול הודו עומד בבסיס תוכנית הגרעין הלאומית של פקיסטן, המונה בין שמונים למאה ראשי נפץ גרעיניים ויכולת טילית מרשימה. אלא שמאמץ זה גובה מחיר תקציבי אדיר – 25 אחוזים מכלל תקציבי המדינה משועבדים לסעיף הביטחון.<sup>16</sup> במקביל למאזן האימה הגרעיני בין שתי המדינות, תומכת פקיסטן בארגוני טרור הפועלים נגד מטרות הודיות בחבל קשמיר. ארגונים אלה מקיימים פעילות משותפת וחולקים אידיאולוגיה דומה עם ארגוני הטרור של אל-קאעדה, רשת חקאני והטאליבן האפגאני, הפועלים נגד בעלת בריתה הגדולה של פקיסטן, ארצות הברית. יש הרואים בכך אחת הסיבות המשמעותיות לסירובה של פקיסטן להיענות לבקשת ארצות הברית לערוך מתקפה רחבת היקף באזור המנהלי השבטי (FATA — Federally Administered Tribal Areas) – אזור החיץ ההררי בין פקיסטן ואפגניסטן, בו מרוכזים פעילי הטרור.<sup>17</sup>

הממשל הפקיסטני נמצא, אפוא, במלכוד: מצד אחד הוא נדרש לשמור על בסיס התמיכה הפנימי של הציבור הפקיסטני, שחווה תהליך של הקצנה דתית המוביל להזדהות עם ארגוני הטרור ולתיעוב הנוכחות המערבית באזור (שחלחל גם לקצונה הביטחונית הבכירה), ומצד שני הוא רוצה לשמור על התמיכה האמריקאית החשובה כל כך אל מול התעצמותה הכלכלית והצבאית של הודו ולהמשך תפקודם של מוסדות המדינה.

## מערכת היחסים עם ארצות הברית

מערכת היחסים של פקיסטן עם ארצות הברית החלה מיד עם הקמת המדינה ואופיינה בעליות ומורדות רבים. ההתקשרות המשמעותית הראשונה בין שתי המדינות הייתה במסגרת ברית בגדאד בשנת 1955, שאיגדה בתוכה את המדינות המוסלמיות הגובלות עם ברית המועצות ונועדה לשמש כחיץ להתפשטות הסובייטית לאסיה. במלחמת הודו-פקיסטן בשנת 1965 סירבה ארצות הברית להעביר אמצעי לחימה לפקיסטן – דבר שהוביל לתחושת בגידה וחוסר אמון מצד פקיסטנים רבים כלפיה. תחושה זאת התעצמה עם הפסקת הסיוע הצבאי האמריקאי בשנת 1979, לאחר חשיפתה של תוכנית הגרעין הפקיסטנית. שתי המדינות איחדו כוחות שוב בסוף אותה שנה עם הפלישה הסובייטית לאפגניסטן, והקונגרס האמריקאי אף אישר את המשך הסיוע הביטחוני למרות תוכנית הגרעין הפקיסטנית. הניסוי הגרעיני שביצעה פקיסטן בשנת 1998, בתגובה לזה של אויבתה

הודו, שיבש שוב את מערכת היחסים עם וושינגטון. הפיגועים בארצות הברית ב־11 בספטמבר 2001 היו זרז להידוק יחסים מחודש בין שתי המדינות, לא מעט בזכות הבנתו של הגנרל מושַׁרְף, שעמד בראש המדינה באותה העת, כי עדיף לפקיסטן להצטרף לארצות הברית הפגועה והכועסת לאחר מתקפת הטרור שפגעה בה, ולא להיות מזוהה כמתנגדת לה ולהסתכן בעימות ישיר עמה, כפי שקרה לעיראק ולאפגניסטן. מבחינתה של ארצות הברית, הסיוע להפיכתה של פקיסטן למדינה יציבה ודמוקרטית יותר, הנלחמת בגורמי טרור אסלאמיים קיצוניים, הפך למטרה מרכזית בעידן שלאחר פיגועי 11 בספטמבר.

עם השתלטות כוחות נאט"ו, בהובלה אמריקאית, על אפגניסטן, ברחו ראשי ארגוני הטרור אל־קאעדה והטאליבן האפגאני אל האזור השבטי שבשטח פקיסטן. אזור זה הפך מאז ל"גן עדן" לטרוריסטים ממגוון סיבות: עצמאות יחסית וכפיפות חלקית בלבד לשלטון המרכזי, סמיכות לגבול האפגאני, ובעיקר הגנה יחסית מפני האמריקאים. חופש פעולה זה של גורמי טרור באזור השבטי של פקיסטן מקרין גם מעבר לפקיסטן עצמה, ובעיקר בזירת הקרבות המרכזית באזור – אפגניסטן. ביטוי בולט לחופש זה הוא העובדה ששנת 2010 הייתה הקטלנית ביותר לכוחות נאט"ו באפגניסטן, כתוצאה מכניסתם ויציאתם של פעילי טרור רבים דרך אזור הגבול ההררי שבינה ובין פקיסטן. לכן, כאשר ארצות הברית הבינה כי מוקד הטרור באפגניסטן העתיק עצמו לשטח פקיסטן – מדינה ריבונית שמרחב הפעולה בה מצומצם מאד ביחס לזה שבאפגניסטן השכנה – היא אימצה דפוס פעולה חדש של תקיפות באמצעות כלי טיס בלתי מאוישים (כטב"ם). דפוס פעולה זה זכה להסכמה שבשתיקה מצד הממשל הפקיסטני והיו לו הצלחות מסוימות, שהאחרונה שבהן הייתה חיסולו של אליאס קשמירי, בכיר אל־קאעדה, בתחילת יוני 2011.<sup>18</sup> היקף התקיפות בשיטה זו גבר באופן משמעותי מאז החלו: מכ־35 בלבד בשנת 2008 ל־53 ב־2009 ולכ־117 ב־2010, רובן כנגד פעילי טאליבן ורשת חקאני. הגידול במספר התקיפות האוויריות של ארצות הברית הביא לעלייה גם במספר ההרוגים מקרב האוכלוסייה הפקיסטנית האזרחית והוסיף לתסכול הקיים בקרב הציבור הפקיסטני, התופס פעילות זו כהפרת ריבונותה של פקיסטן על ידי ארצות הברית. יתר על כן, הצורך במודיעין מדויק עבור תקיפות הכטב"ם של ארצות הברית הביא להגברת נוכחותם של סוכני ביון מטעם ה־CIA ולחיכוכים עם האוכלוסייה המקומית: קבלן של ה־CIA בשם ריימונד דייוויס ירה למוות בינואר 2011 בשני סוכני מודיעין פקיסטניים בלאהור, בשל חשדו כי בכוונתם לשדוד אותו. דייוויס נאסר מיד לאחר התקרית למרות היותו בעל חסינות דיפלומטית, ובציבור הפקיסטני נשמעו דרישות נחרצות לשפוט אותו בחומרה באשמת רצח בכוונה תחילה, פשע שדינו מוות. לאחר כחודש של מגעים הוברח דייוויס מפקיסטן בעקבות הסכם פשרה, שבמסגרתו שילמה ארצות הברית כופר

דם למשפחות ההרוגים. תקרית דייוויס העלתה לדיון ציבורי את היקף ועומק פעילותם החשאית של אנשי הביון האמריקאי בפקיסטן ושימשה כלי ניגוח בידי גורמים פוליטיים מקומיים המתנגדים לפעילותה של ארצות הברית במדינה. התחושות ברחוב הפקיסטני, כפי שמצאו ביטוי בדיון ציבורי זה, הן שליליות ביותר ונעות בין חשש מפני השתלטות אמריקאית והחרמה של מתקני הגרעין – מקור לגאווה לאומית פקיסטנית – ועד תרחיש קיצון של הפלת השלטון וכיבוש פקיסטן, בדומה להתרחשויות בשנים האחרונות בעיראק ובאפגניסטן.<sup>19</sup> גורם נוסף לחיכוך בין ארצות הברית לפקיסטן הוא האינטרס הפקיסטני באפגניסטן. הממשל הפקיסטני תמך בטאליבן האפגאני עם הקמתו, סייע לו בהפיכה הצבאית שהעלתה אותו לשלטון באפגניסטן ב-1995, והיה אחד משלוש מדינות בלבד (יחד עם ערב הסעודית ואיחוד האמירויות הערביות) שהכירו בשלטונו. גם כיום, כאשר פקיסטן מוגדרת כבעלת ברית עיקרית שאינה חברה בנאט"ו, דבר המקנה לה סיוע צבאי וכלכלי נרחב מארצות הברית, מתקיימים קשרים בין גופי הביטחון שלה ובין הטאליבן האפגאני, המנוגדים לאינטרס האמריקאי.

גישה עוינת זו של דעת הקהל בפקיסטן והחשש מפני "משחק כפול" פקיסטני גרמו לערעור נכונותם של חברי קונגרס אמריקאים להמשיך ולתקצב את הסיוע הצבאי והאזרחי לפקיסטן. תחושה זו ביטא היטב חבר בית הנבחרים מטעם המפלגה הרפובליקנית, סטיב צ'אבוט "We spent all this money and they still hate us".<sup>20</sup> יתר על כן, איתור מתחמו של אוסאמה בן-לאדן בעיר אבוטבאד הסמוכה לבירה אסלאמאבאד ונוכחותם של מנהיגי אל-קאעדה נוספים בפקיסטן (דוגמת "השורא של קוויטה", הכוללת את ההנהגה הבכירה של הטאליבן האפגאני בראשות מולא עומר, שברח מאפגניסטן עם הכניסה האמריקאית לשם) מחזקים את הטענות לפיהן מנהיגי טרור זוכים לסיוע מצד כוחות הביטחון של פקיסטן. בנוסף, פקיסטן נכשלת שוב ושוב בשימור הישגים צבאיים במלחמה בטרור ותרגומם להישגים ברמה האזרחית, כאשר אזורים שטוהרו מפעילי טרור נופלים מחדש לשליטתם בהיעדר שלטון מקומי יציב (בחלק מהאזורים יצא הצבא למבצע טיהור בפעם השלישית בשנתיים האחרונות). לפיכך, לא מן הנמנע כי השלב הבא במלחמה בטרור בפקיסטן יחרוג מגבולות האזור השבטי ויכלול הרחבת תקיפות הכטב"ם האמריקאיות גם לאזור בלוצ'יסטן.

וכך, בעוד המתח בין ארצות הברית לפקיסטן ממשיך להתעצם בעקבות דעת קהל עוינת, מתקפת הטרור על נציגויותיה בקבול, אשר על פי הרמטכ"ל האמריקאי היוצא, אדמירל מאלן התבצעה בידיעה מלאה של המודיעין הפקיסטני, והנוכחות הרבה של פעילי טרור במרחב השבטי של פקיסטן, ממשיכים האמריקאים לנסות ולרתום את ממשלת אסלאמאבאד לקרב מכריע נגד ארגוני הטרור באמצעות התקפה משולבת של שתי המדינות. שאיפה זאת עומדת בניגוד לאינטרס פקיסטני

מובהק, השואף לשמר מערכות יחסים טובות עם הגופים התומכים בקבוצות הפעילות נגד הודו בחבל קשמיר. עם זאת, על אף ההדים והתרעומת העולים מהצהרות בכירי הממשל והצבא בארצות הברית, בחינה קפדנית יותר של הלוחמה הפקיסטנית בטרור מגלה כי הביקורת האמריקאית הרבה מוקצנת ודווקא ממעיטה בעשייה של הפקיסטנים: ראשית, כוחות הביטחון הפקיסטניים ספגו את מספר האבדות הגדול ביותר מקרב המדינות הנלחמות בטרור, כולל ארצות הברית, עם קרוב ל-4,000 הרוגים; שנית, כוחות הביטחון הפקיסטניים נחלו הצלחות בלכידת בכירים של אל-קאעדה והטאליבן, דוגמת חאלד שיח מוחמד, "המוח" שמאחורי מתקפת הטרור נגד ארצות הברית בספטמבר 2001; שלישית, הצבא ומשמר הגבול הפקיסטני נלחמים מזה שנים נגד ארגוני הטרור באזור השבטי, עם "תג מחיר" כבד בחזית הפנים בעקבות הקמתו של הטאליבן הפקיסטני, המפגע קשות הן בערי פקיסטן והן בכוחות הביטחון; רביעית, ההרשאה הפקיסטנית להצבת סוכני CIA ולביצוע תקיפות הכטב"ם האמריקאיות היוותה תרומה משמעותית נוספת למלחמה בטרור, למרות שהדבר פגע בלגיטימיות של המשטר בקרב חלקים נרחבים בעם הפקיסטני ועורר התנגדות רבה.

לפיכך, חלק מהביקורת צריך להיות מופנה לארצות הברית עצמה, מאחר ורובו המכריע של הסיוע הכלכלי שהיא מעניקה לפקיסטן מתועל לצרכי התעצמות צבאית ולא לחיזוק המרכיב הדמוקרטי במדינה באמצעות רפורמות או השקעה בתשתית האזרחית. חקיקת חוק קארי-לוגר-ברמן (The 2009 Enhanced Partnership with Pakistan Act) הייתה ניסיון להתמודד עם בעיה זו, כאשר הוגדר בו כי הסיוע הביטחוני לפקיסטן מותנה באישור מחלקת המדינה כי פקיסטן אינה תומכת בקבוצות טרור (במיוחד בטאליבן וברשת חקאני) ופועלת לחיסולן.<sup>21</sup> התניות נוספות לסיוע היו: מתן גישה למתקנים הגרעיניים ולרשת הפצת הידע הגרעיני של פקיסטן; התמודדות של פקיסטן עם הלבנת הון באמצעות חקיקה; התחייבות שהצבא הפקיסטני אינו חותר תחת הדרג הפוליטי וכי כוחו מוגבל. בהתאם לדרישות המחייבות, מסרה מזכירת המדינה הילארי קלינטון תצהיר ברוח זו באמצע מארס 2011, כאשר ההכנות למבצע החיסול של אוסאמה בן-לאדן היו בעיצומן. גם אז היו חברי בית נבחרים אמריקאים שקראו לבחינה מחודשת של מערכת היחסים של ארצות הברית עם פקיסטן ולהקפאת הסיוע הכלכלי עד לקבלת הבהרות מצד הממשל הפקיסטני על מחויבותו למלחמה בטרור. בתגובה לקריאות אלו פרסמו יוזמי החוק, קארי ולוגר, הצהרות בדבר הצורך להמשיך ולתמוך בפקיסטן כדי לאפשר שליטה בתפוצת הנשק הגרעיני ולהמשיך את המלחמה בטרור.<sup>22</sup>

אירועי העבר הוכיחו כי מידת ההשפעה של ארצות הברית על פקיסטן הינה רבה: כאשר הנשיא דאז מוֹשָׁרף הדיח את נשיא בית המשפט העליון של

פקיסטן, השעה את החוקה וכוונן משטר חירום, הוא אולץ על ידי מזכירת המדינה האמריקאית באותה עת, קונדוליזה רייס, לוותר על אחד מהתפקידים אותם מילא – נשיא המדינה ומפקד הצבא. במקרה נוסף, בשנת 2010, כאשר שיטפונות הביאו את פקיסטן לסף קריסה והתעורר חשש שהצבא יחליט להשתלט על המדינה, הייתה זאת שוב ארצות הברית שהתערבה והבטיחה את הישרדותו של השלטון האזרחי. נראה כי המשבר הנוכחי ביחסי ארצות הברית-פקיסטן מצביע על נכונות רבה יותר מצד הפקיסטנים לנקוט מדיניות של "הליכה על הסף". נכונות זאת מצאה ביטוי בין השאר בהצהרות ראש הממשלה ג'לאני ובאיומים שהושמעו בפרלמנט הפקיסטני לפגוע בשיירות האספקה האמריקאיות לאפגניסטן העוברות בשטח פקיסטן, אם לא יופסקו תקיפות הכטב"ם ולא תצומצם הנוכחות הצבאית האמריקאית במדינה. ארצות הברית מצדה נוקטת מדיניות המערבת בין דיפלומטיה בדרג גבוה וסיוע לפקיסטן, תוך עידוד הצבא הפקיסטני לפעול נגד רשתות הטרור, ובין ניסיון להגביל את העוצמה הפוליטית של כוחות הביטחון. חלק מהמתחים הנוכחיים בין ארצות הברית לפקיסטן ניתן לייחס לפטירתו הפתאומית של השליח האמריקאי המיוחד לאזור, ריצ'ארד הולברוק, בעל המעמד המיוחד שהיה בקיא בענייני האזור, והוביל מדיניות ששמה דגש רב יותר בהיבט האזרחי לעומת ההיבט הצבאי,<sup>23</sup> ולעובדה שאת מקומו תפסו אנשי המערכת הביטחונית האמריקאית. אלה נוטים להעניק חשיבות רבה יותר לפרמטרים צבאיים בכל בחינה של ההירותמות הפקיסטנית למלחמה בטרור ומעצימים בכך את הטענות בקרב גורמי ממשל פקיסטניים, לפיהן ארצות הברית אדישה מדי לצרכי הביטחון הלאומי של פקיסטן באזורה ומפגינה התנשאות עליה בעצם הפרות הריבונות החוזרות ונשנות של שטחה.

## סין כתחליף לארצות הברית

בעלת הברית המשמעותית השנייה של פקיסטן אחרי ארצות הברית היא סין, הגובלת עמה מצפון ומספקת לה סיוע כלכלי וצבאי נרחב במסגרת ברית ארוכת שנים. זו התחזקה לאחר מלחמת הודו-סין בשנת 1962, כאשר פקיסטן נתפשה כמשקל נגד להודו. הסיוע הסיני כולל מרכיבים שונים בתוכנית הגרעין הפקיסטנית, פלטפורמות מרכזיות דוגמת מטוסי קרב, ואף יוזמה משנת 2001 לפרויקט משותף סיני-פקיסטני לתכנון וייצור טנק מערכה בשם MBT-2000. בתמורה שיתפה פקיסטן את סין במודיעין טכנולוגי של אמצעי לחימה אמריקאיים – טיל "טומהוק" ששוגר באחת המתקפות הכושלות לחיסול בן-לאדן בימי הנשיא קלינטון ולא התפוצץ ומטוסי F-16 המשרתים את חיל האוויר הפקיסטני. לאחרונה העבירו הסינים בקשה לפקיסטן לקבל את שברי המסוק האמריקאי שקורקע והופצץ

במהלך מבצע "ג'רונימו" לחיסולו של מנהיג אל-קאעדה, וייתכן שכלל טכנולוגיות מתקדמות בתחום החמקנות.

אולם בחינה של עימותי העבר של פקיסטן עם הודו (1947, 1965, 1971 ו-1999) מלמדת כי סין לא סייעה לפקיסטן באופן משמעותי באף אחד מהם והיא אף צידדה באופן ברור בהודו במלחמת קרגיל בשנת 1999. יתר על כן, כחברה במועצת הביטחון של האו"ם הצביעה סין בעד הגדרת ארגון ג'מאעת אוּד־דְעוּוה (Jamaat-ud-Dawa) כארגון טרור, וזאת בניגוד מפורש לעמדה הפקיסטנית. בחינה של הסיוע הסיני לפקיסטן מעלה כי חלק הארי בו הוא צבאי ואילו המרכיב האזרחי מצומצם מאד. דוגמה לכך היא היקף הסיוע שהעניקה סין לפקיסטן לאחר השיטפונות ההרסניים שפקדו את המדינה במהלך שנת 2010: מול 500 מיליון דולר שהעניקה ארצות הברית, הסתפקו הסינים בסיוע צנוע באופן משמעותי, בסך 100 מיליון דולר בלבד.

האינטרס הסיני המובהק הוא שימור המתח בין הודו לפקיסטן במטרה לפגוע בצמיחה של הודו ולמנוע ממנה את היכולת להתמודד עם סין על ההגמוניה האזורית. לכן נראה כי סין צפויה להמשיך ולתספק את פקיסטן מבחינה צבאית, ובכך למנוע הפרה של מאזן הכוחות לטובת הודו ועימות צבאי בין הודו לפקיסטן. ראשי הממשל הפקיסטני לעומת זאת עושים מצדם שימוש בברית האסטרטגית עם סין ככלי במשא ומתן עם ארצות הברית. כשבוע לאחר חיסול בן-לאדן יצא ראש הממשלה גילאני לביקור בסין ואף הצהיר בפרלמנט הפקיסטני כי סין היא "שותפה בכל מזג אוויר" – עקיצה שכוונה בבירור לממשל בוּוּשִׁינְגְטוֹן.<sup>24</sup>

## סיכום

הברית בין ארצות הברית לפקיסטן, על מורכבותה וטלטלותיה, חזקה ביותר ונסמכת על אינטרסים הדדיים של שני הצדדים: התחושה השוררת בקרב ראשי הממשל הפקיסטני היא שארצות הברית נטשה את פקיסטן עם סיום הכיבוש הסובייטי באפגניסטן בשלהי שנות השמונים של המאה הקודמת, העדיפה מאז את הודו על פניה, ורק אירועי ספטמבר 2001 הובילו להידוק היחסים. אין זאת רק שהפקיסטנים נהנים מסיוע כלכלי וביטחוני אלא הקשר ההדוק של ארצות הברית עם הודו מנוצל על ידי פקיסטן כמנוף לחץ תוך דחיית בקשות האמריקאים לצאת למתקפה באזור השבטי בתואנה כי רוב סדר הכוחות שלהם מוקצה לביטחון שוטף בגבול עם הודו. בכך הם גם מנסים לגרום לארצות הברית לשכנע את הודו להקטין את כוחה הצבאי בגבולה המערבי. האמריקאים לעומת זאת, רואים בפקיסטן שותפה חיונית לייצוב אפגניסטן וגורם מסייע חשוב במלחמה בטרור, המתנהלת בתוככי פקיסטן. שיקוליה הגיאואסטרטגיים של ארצות הברית, הרואה בפקיסטן מדינה גרעינית בעלת תפקיד מרכזי בשמירת היציבות האזורית, יחד עם איתותיה



של פקיסטן על כוונתה להדק את קשריה עם סין כאלטרנטיבה אפשרית למדיניותה הפרו-מערבית, מעודדים את הממשל האמריקאי להימנע מנקיטת צעדים חריפים נגד אסלאמאבאד. אירועי החודשים האחרונים המחישו מצב זה היטב: ארצות הברית ופקיסטן הביעו את מורת רוחן זו מזו ואף נקטו צעדים שביטאו זאת, כך, בנוסף להצהרות הנשיא אובאמה ושרת החוץ קלינטון, גורמי ביטחון אמריקאיים החלו להביע בגלוי ביקורת על ההתנהלות הפקיסטנית. הגדיל לעשות סגן מנהל ה-CIA, מייקל מורל, שבשיחה סגורה העניק ציון נמוך לארגוני הביטחון הפקיסטניים. ארצות הברית גם נקטה צעד קיצוני יחסית והקפיאה העברת סיוע ביטחוני לפקיסטן בסך 800 מיליון דולר מתוך 2.7 מיליארד דולר שתוכננו לשנת 2011. הפקיסטנים מצדם חשפו פעמיים בחצי השנה האחרונה את שמם של שני ראשי תחנת ה-CIA באסלאמאבאד (וכפו בכך את החלפתם) ואסרו מקומיים ששימשו כסייעני ה-CIA במבצע לחיסול אוסמה בן-לאדן, כחלק מהמאמץ ההסברתי שנועד להבליט את הפרת הריבונות הפקיסטנית על ידי ארצות הברית. כמו כן, פקיסטן צמצמה מאד את הפעילות הביטחונית המשותפת עם ארצות הברית, בכלל זה באמצעות הערמת קשיים על הנפקת אשרות כניסה לאנשי צבא ה-CIA.

עם זאת, שתי המדינות נמנעו מ"שבירת כלים" ומיצירת קרע בלתי ניתן לאיחוי. לשתי המדינות אינטרסים מובהקים לשמור על מערכת יחסים תקינה: כאמור, פקיסטן, הסובלת ממצב כלכלי קשה, נהנתה מאז שנת 2002 מסיוע כלכלי וביטחוני צבאי נדיב מצד ארצות הברית, בהיקף כולל של כ-20 מיליארד דולר, וזאת בזכות מדיניותה הפרו-מערבית. הפסקתו או צמצומו של סיוע זה עלולים לפגוע קשות במערכת הכלכלית המקומית, לגרום לשיתוק מוסדות המדינה, וגרוע יותר – לדחוף את פקיסטן לזרועותיה של סין. פקיסטן גם מתמודדת עם אתגר ביטחוני פנימי מורכב ומצויה בעימות מתמשך עם הודו, יריבתה המרה, הנתפשת על ידה כאיום קבוע. בפקיסטן מודעים היטב למחירו של קרע ביחסים עם ארצות הברית העשוי לשרת את הודו, והדבר מהווה גורם מדרבן עבורה לשימור קשריה המיוחדים עם ארצות הברית וקבלת נוכחותה כגורם מאזן באזור. בנוסף, למרות ההיבטים השליליים במדיניות הפקיסטנית והשנאה העממית לארצות הברית, פקיסטן נתפשת כבעלת "מניית זהב" במלחמה בטרור, אותה הרוויחה בפעילות צבאית נרחבת שגם גבתה חללים פקיסטנים רבים, לובשי מדים ואזרחים כאחד. היא בעלת ברית עם בעיות, ניגודים ואינטרסים שלא תמיד עולים בקנה אחד עם אלה של ארצות הברית, אבל לא ניתן להציגה כסייענית של אויבי המערב המשטה בארצות הברית מסיבות כספיות בלבד, כפי שהיא מצטיירת לפעמים בניתוחים של מומחים מערביים. הישגיה בולטים במיוחד על רקע חוסר השקט הפנימי השורר במדינה, המאבק בין מגמות של חילוניות וליברליזציה לרדיקליזם מוסלמי דתי,



והסכסוך הבלתי פתור עם הודו, המתורגם לחשש קמאי מפניה והעלאה על נס של גופי הביטחון.

לאור מרכזיותה של פקיסטן במלחמה בטרור, שאיפתה של ארצות הברית לייצב אפגניסטן, ובמקביל מכלול הבעיות ביחסי ארצות הברית-פקיסטן, ניצב הממשל האמריקאי בפני שתי חלופות מרכזיות: האחת – הפסקת הסיוע לפקיסטן ונטישתה תוך הפקרת המשטר הדמוקרטי בפקיסטן ולמעשה מתן אפשרות לגורמים אסלאמיים קיצוניים להשתלט על המדינה ולהגביר את חוסר היציבות בגבולות עם הודו ואפגניסטן. השנייה – ניצול המשבר לחיזוק היחסים על ידי טיפוח כוחות הביטחון הפקיסטניים, שיפור מחויבותם למלחמה בטרור, וחיזוק המוסדות הפוליטיים-דמוקרטיים של המדינה, תוך הבנה שמדי פעם יעלה מעל פני השטח "המשחק הכפול" של פקיסטן. חלופה זאת תאפשר לארצות הברית לשמור על נקודת אחיזה קריטית באזור מפתח זה שבמרכז אסיה, שהפך למוקד פעילותה נגד הטרור האסלאמי הקיצוני הקורא תיגר על דרך החיים המערבית.

למרות ניגודי אינטרסים בתחומים מסוימים, יש לצפות כי שאיפותיה של ארצות הברית באזור ידרבנו את האמריקאים לטובת החלופה האחרונה. קרוב לוודאי כי התבטאויות סותרות, שיתוף פעולה צבאי חשאי וביקורת הדדית רבה וגלויה, ימשיכו לאפיין את התנהלות הממשלים בארצות הברית ובפקיסטן.

על אף מערכת היחסים המורכבת בין ארצות הברית ופקיסטן, ניכר כי האינטרסים המשותפים החזקים ומאמצי ההישרדות של הממשלים, בשני הצדדים, משרתים באופן עמוק ונרחב יותר את שתי המדינות מאשר פירוק הברית ביניהן.

## הערות

1 רשת חקאני היתה חלק מתנועת המוג'הדין שנלחמה בכיבוש הסובייטי בשנות השמונים. מקים הרשת היה ג'אלודין חקאני, ששימש כשר בממשלת הטליבאן. הרשת נחשבת כיום לגורם החמוש המסוכן ביותר הניצב בפני הכוחות המערביים במזרח אפגניסטן. בנוסף לפעולות טרור שהרשת מבצעת נגד הכוחות המערביים, יש לה קשרים נרחבים עם מיליציות חמושות, כדוגמת אל קאעדה והטליבאן, והיא מספקת לוחמי ארגונים אלו מקומות מסתור ומעורבת בעצמה בפעילות טרור נרחבת נגד כוחות נאט"ו וארצות הברית.

Jason Ukman, "The Haqqani network: Al-Qaeda's dangerous patron", *The Washington Post*, July 7, 2011, [http://www.washingtonpost.com/blogs/checkpoint-washington/post/al-qaedas-dangerous-haqqani-patron-in-pakistan/2011/07/18/gIQAAtWmcLI\\_blog.html](http://www.washingtonpost.com/blogs/checkpoint-washington/post/al-qaedas-dangerous-haqqani-patron-in-pakistan/2011/07/18/gIQAAtWmcLI_blog.html)

2 "Clinton presses Pakistan to broker talks with Afghan insurgents", *Los Angeles Times*, October 21, 2011, [http://latimesblogs.latimes.com/world\\_now/2011/10/us-pakistan-afghanistan-haqqani-militants.html](http://latimesblogs.latimes.com/world_now/2011/10/us-pakistan-afghanistan-haqqani-militants.html)

3 David E. Sanger and Eric Schmitt "As Rift Deepens, Kerry Has a Warning for Pakistan", *The New York Times*, May 14, 2011, [http://www.nytimes.com/2011/05/15/us/politics/15diplo.html?\\_r=2](http://www.nytimes.com/2011/05/15/us/politics/15diplo.html?_r=2)

- Thomas Joscelyn, "Admiral Mullen: Pakistani ISI sponsoring Haqqani attacks", *The Long War Journal*, Septembser 22, 2011, [http://www.longwarjournal.org/archives/2011/09/admiral\\_mullen\\_pakis.php](http://www.longwarjournal.org/archives/2011/09/admiral_mullen_pakis.php); Reuters, "Pakistan Warns U.S.: 'You Will Lose an Ally'", *The New York Times*, September 23, 2011 <http://www.nytimes.com/reuters/2011/09/22/world/asia/news-us-pakistan-usa.html> Anwar Iqbal, "White House refuses to endorse Mullen's claims", *DAEN.COM*, September 29, 2011, <http://www.dawn.com/2011/09/29/white-house-refuses-to-endorse-mullens-claims.html> 4
- Rob Crilly, "Pakistan claims victory over US Haqqani spat", *The Telegraph*, October 3, 2011, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/pakistan/8804227/Pakistan-claims-victory-over-US-Haqqani-spat.html> 5
- AFP, "Pak-US ties thawing: Gilani", *Tribune*, October 5, 2011; APP, "Pak-US relations should go beyond counter-terrorism: PM", *DAWN.COM*, October 13, 2011, <http://www.dawn.com/2011/10/13/pak-us-relations-should-go-beyond-counter-terrorism-pm.html> 6
- Rick Gladstone, "Obama Warns Pakistanis on Militants", *The New York Times*, October 6, 2011, <http://www.nytimes.com/2011/10/07/world/asia/obama-obliquely-warns-pakistan-about-long-term-relations.html> 7
- Omar Waraich, "Taseer Murder Reveals Depth of Pakistan's Extremist Drift", *Time*, Jan. 10, 2011, <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,2041558,00.html>; Raja Menon, "Pakistan futures", *Atlantic Council*, January 11, 2011, [http://www.acus.org/new\\_atlanticist/pakistan-futures](http://www.acus.org/new_atlanticist/pakistan-futures); International Institute for Strategic Studies, South Asia still beset by violent extremism, <http://www.iiss.org/publications/strategic-comments/past-issues/volume-17-2011/january/south-asia-still-beset-by-violent-extremism/> 8
- "1979: Deposed Pakistani PM is executed", BBC, [http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/april/4/newsid\\_2459000/2459507.stm](http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/april/4/newsid_2459000/2459507.stm) 9
- "פקיסטן: בנזיר בוטו נרצחה בפיגוע התאבדות", *ynet*, 27 בדצמבר, 2007, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3487400,00.html> 10
- "Taliban film shows leader is dead", 2009 בשנת, *BBC*, 30 September 2009, [http://news.bbc.co.uk/2/hi/south\\_asia/8282174.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/8282174.stm) 11
- Jayshree Bajoria, "Pakistan's New Generation of Terrorists", Council on Foreign Relations, May 13, 2011, [http://www.cfr.org/pakistan/pakistan-new-generation-terrorists/p15422?breadcrumb=%2Fbios%2F13611%2Fjayshree\\_bajoria%3Fgroupby%3D1%26hide%3D1%26id%3D13611%26filter%3D456](http://www.cfr.org/pakistan/pakistan-new-generation-terrorists/p15422?breadcrumb=%2Fbios%2F13611%2Fjayshree_bajoria%3Fgroupby%3D1%26hide%3D1%26id%3D13611%26filter%3D456) 12
- Ed Husain, "Explaining the Salman Taseer Murder", Council on Foreign Relations, January 7, 2011, [http://www.cfr.org/publication/23755/explaining\\_the\\_salman\\_taseer\\_murder.html?cid=rss-fullfeed-explaining\\_the\\_salman\\_taseer\\_m-010711&utm\\_source=feedburner&utm\\_medium=feed&utm\\_campaign=Feed%3A+cfr\\_main+%28CFR.org+-+Main+Site+Feed%29](http://www.cfr.org/publication/23755/explaining_the_salman_taseer_murder.html?cid=rss-fullfeed-explaining_the_salman_taseer_m-010711&utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+cfr_main+%28CFR.org+-+Main+Site+Feed%29) 13
- Raja Menon, "Pakistan futures", *Atlantic Council*, January 11, 2011, [http://www.acus.org/new\\_atlanticist/pakistan-futures](http://www.acus.org/new_atlanticist/pakistan-futures) 14
- "India-Pakistan Troubled Relations — Timeline", BBC, [http://news.bbc.co.uk/hi/english/static/in\\_depth/south\\_asia/2002/india\\_pakistan/timeline/1998.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/english/static/in_depth/south_asia/2002/india_pakistan/timeline/1998.stm) 15
- לשם השוואה, תקציב הביטחון של הודו שווה לכלל תקציב המדינה בפקיסטן. 16

- Raja Menon, "Pakistan futures", *Atlantic Council*, January 11, 2011, [http://www.acus.org/new\\_atlanticist/pakistan-futures](http://www.acus.org/new_atlanticist/pakistan-futures)
- Jayshree Bajoria and Eben Kaplan, "The ISI and Terrorism: Behind the Accusations", May 4, 2011. Council on Foreign Relations, <http://www.cfr.org/pakistan/isi-terrorism-behind-accusations/p11644>
- 17
- העיתון **אסיה טיימס** העלה בסוף יולי 2011 השערה לפיה קשמירי זייף את מותו במטרה להקל על מאמצי ההסתתרות שלו מפני המודיעין האמריקאי. Amir Mir, "Kashmiri's great escape (reprise)", *Asia Times*, July 22, 2011, [http://www.atimes.com/atimes/South\\_Asia/MG22Df04.html](http://www.atimes.com/atimes/South_Asia/MG22Df04.html)
- 18
- Jane Perlez "Mystery Over Detained American Angers Pakistan", *The New York Times*, February 8, 2011, <http://www.nytimes.com/2011/02/09/world/asia/09pakistan.html>; "Pakistan's intelligence ready to split with CIA", *China Daily*, February 24, 2011, <http://www.webcitation.org/5xtOcem4M>
- 19
- "U.S.: Pakistan Making Little Progress on Insurgents", Fox news, April 6, 2011, <http://www.foxnews.com/politics/2011/04/06/pakistan-making-little-progress-insurgents/>
- 20
- Howard L. Berman and John F. Kerry, "Joint Explanatory Statement, Enhanced Partnership with Pakistan Act of 2009" October 14, 2009, <http://www.cfr.org/pakistan/joint-explanatory-statement-enhanced-partnership-pakistan-act-2009/p20422>
- 21
- Laurie Ure, "Kerry, Lugar defend Pakistan aid", CNN, May 5, 2011, [http://articles.cnn.com/2011-05-05/politics/kerry.lugar.pakistan\\_1\\_pakistan-aid-india-and-pakistan-samina-ahmed?\\_s=PM:POLITICS](http://articles.cnn.com/2011-05-05/politics/kerry.lugar.pakistan_1_pakistan-aid-india-and-pakistan-samina-ahmed?_s=PM:POLITICS)
- 22
- Robert D. McFadden, "Strong American Voice in Diplomacy and Crisis", December 13, 2010, <http://www.nytimes.com/2010/12/14/world/14holbrooke.html?ref=world&pagewanted=all>
- 23
- New estimates put Pakistan's nuclear arsenal at more than 100, *Washington Post*, January 30, 2011, [http://www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2011/01/30/AR2011013004136.html?wpisrc=nl\\_cuzhead](http://www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2011/01/30/AR2011013004136.html?wpisrc=nl_cuzhead)
- 24



# הקושי בלחימה נגד כוחות לא סדירים: אפגניסטן כמקרה מבחן

טל טובי

המעורבות האמריקאית באפגניסטן מאז שלהי 2001 (מבצע "חירות נצחית") מדגימה את הבעייתיות הרבה בלחימה נגד כוחות לא סדירים במדינה הסובלת היסטורית מחוסר יציבות.<sup>1</sup> מבחינת אפגניסטן, מעורבות זו היא שלב נוסף בתהליך של חוסר יציבות שעוברת מדינה זו מאז שלהי שנות השבעים של המאה העשרים.<sup>2</sup> מבחינה זו, הפלת שלטון הטאליבן הייתה חולייה נוספת בהיסטוריה האפגאנית ולא נקודת מפנה.

מאמר זה ינתח את גורמי חוסר היציבות באפגניסטן ויראה כיצד הבנת גורמים אלה יכולה להסביר את הקושי הפוליטי והצבאי למגר כוחות לא סדירים בעלי אידיאולוגיה מוצקה הפועלים בזירה גיאוגרפית נתונה. אין בכוונת המאמר להציג פתרונות והמלצות לפעולה, אלא לטעון כי הפעולה הראשונית והבסיסית שעל מדינה לעשות כשהיא יוצאת לעימות עם כוחות לא סדירים במסגרת גיאוגרפית נתונה היא להבין את ההיסטוריה של אותו אזור. הבנה כזו תאפשר לבחון כיצד היסטוריה זאת יצרה מערכת פוליטית, חברתית וכלכלית המהווה כר פעולה נוח לפעילותה של גרילה בעלת מהות אידיאולוגית מבוססת. טענת המאמר היא כי הבנת הזירה מבחינה פוליטית, חברתית ודמוגרפית מאפשרת גיבוש אסטרטגיה ודרכי פעולה מגוונות להבסת הגרילה.<sup>3</sup>

המאמר מתמקד בשנים 1978–2010. בשנים אלו חרגה אי-היציבות האפגאנית מאירוע פנימי או לכל היותר אזורי מצומצם אל עבר השפעה כלל עולמית ומעורבות של מעצמות שונות שסייעו לצדדים הלוחמים. בתקופה זו ניתן למצוא כוחות גרילה שנהנו מסיוע חיצוני ונלחמו נגד צבאות סדירים, כשמטרת העל שלהם היא הפלת המשטר הקיים והחלפתו במשטר שיתבסס על המסגרת הפוליטית של לוחמי הגרילה. כך, למשל, בשלבים הראשונים של מבצע "חירות נצחית", עיקר

ד"ר טל טובי הוא מרצה להיסטוריה צבאית במחלקה להיסטוריה כללית, באוניברסיטת בר-אילן

הלחימה הוטל על כתפי כוחות מיליציה שהרכיבו את "הברית הצפונית", שגובו על ידי סיוע אווירי מסיבי ופעלו בשיתוף פעולה הדוק עם צוותים קטנים של הכוחות המיוחדים של ארצות הברית וה־CIA.

ההיסטוריה של אפגניסטן מאופיינת בהתנגדות עיקשת לכיבוש זר ולשלטון מרכזי. קוצר היריעה אינו מאפשר דיון מעמיק בהיסטוריה האפגאנית שיצביע על גורמי חוסר היציבות באפגניסטן. ניתן לקבוע כי המכנה המשותף המאפיין את המאבקים באפגניסטן מאז 1979 הוא, שבעוד שצבאות סדירים הצליחו להשתלט על המרכזים העירוניים ולשלוט, במידה כזו או אחרת, על צירי התנועה המרכזיים, השליטה באזורים הכפריים נשארה באופן מוחלט בידיהן של קבוצות גרילה ומיליציות חמושות שזכו כל העת לסיוע מצד מעצמה שלישית. כלומר, בשלושים השנים האחרונות לא היה שלטון מרכזי באפגניסטן שהצליח לבסס את שליטתו על כל המדינה.<sup>4</sup>

עיון במערכות שהתנהלו נגד כוחות לא סדירים מצביע על חמישה גורמי יסוד המהווים מודל להבנת הסיבות להצלחתה של תנועת גרילה. מנגד, היעדרם של חלק מגורמי יסוד אלה עשוי להביא לכישלונה של הגרילה. חמשת הגורמים הם: ממשל מרכזי חלש; כוחות ביטחון לא יעילים; סיוע חיצוני; אזורים מקלט; תמיכת האוכלוסייה האזרחית.

גורמים אלה נובעים למעשה האחד מן השני, פועלים במקביל ברמת עצימות כזו או אחרת ומשפיעים ומושפעים האחד מהשני. כיצד באים גורמים אלה לידי ביטוי באפגניסטן? שליטי אפגניסטן בתקופה המודרנית לא הצליחו אף פעם לבסס שליטה מוחלטת על פסיפס המיעוטים האתניים, ובמיוחד על השבטים הפשטונים, המהווים את אחד ממוקדי ההתנגדות העיקריים לכל שלטון מרכזי באפגניסטן.<sup>5</sup> למרות שלאורך רובה של ההיסטוריה אפגניסטן נשלטה על ידי מעצמות זרות, השליטה הממשית בה נותרה תמיד בידי המנהיגות השבטית, והמדינה מעולם לא הייתה תחת שלטון קולוניאלי מלא.<sup>6</sup>

הנאמנות הבסיסית של האפגאנים היא לשבט ממנו באו ולקשרי המשפחה והדם הנובעים משייכות זו. בכך הם לא שונים מחברות שבטיות־כפריות אחרות בעולם השלישי. לפיכך, מעולם לא התפתחו בחברות אלו, וכך גם באפגניסטן, לאומיות מגובשת במתכונתה המערבית ונאמנות מוחלטת לשלטון מרכזי.

בולטת העובדה, כי אף שלטון מרכזי באפגניסטן לא הצליח לזכות בנאמנות וליצור לגיטימיות למרותו בכל שדרות החברה האפגאנית. התוצאה החשובה שנבעה מכך הייתה חוסר יכולתו של השלטון להשיג מונופול על השימוש בכוח והפעלתו ועל אכיפת החוק והסדר ברמה הלאומית. חוסר היציבות הפוליטית והיעדר ביטחון אישי וקבוצתי הביאו מצדם להתחזקותה של המיליציה השבטית.

זו דאגה לביטחון אנשיה, דבר שחזק עוד יותר את הפגיעה בלגיטימיות של השלטון המרכזי.<sup>7</sup>

כל שאיפה להשיג פתרון פוליטי באפגניסטן מחייבת להבין את המבנה השבטי-פוליטי של החברה האפגאנית, שכן לא ייתכן הסדר מבלי שהקבוצות השבטיות יהיו שותפות בו. הבעיה המרכזית של ברית המועצות באפגניסטן בשנות השמונים של המאה הקודמת הייתה הניסיון לכפות שלטון קומוניסטי מבלי להבין את מורכבות החברה האפגאנית ואת הנטיות הפוליטיות הייחודיות של הקבוצות האתניות השונות בה.<sup>8</sup> הבנת המבנה השבטי והנטיות הפוליטיות של כל קבוצה אתנית-שבטית היא המפתח להשגת יציבות פוליטית באפגניסטן. ההכרה שהחברה האפגאנית אינה הומוגנית וכי לכל קבוצה בה מאפיינים המיוחדים לה בהיבט הסוציו-אקונומי והפוליטי מאפשרת ליצור מערכת פעולה רלוונטית לכל קבוצה.<sup>9</sup> ייתכן כי עבור השבטים הפשטונים יש צורך להפעיל יותר תוכניות אזרחיות, ואל מול קבוצות הלוחמים הזרות, שאינן חלק מהחברה האפגאנית הבסיסית, יש להדגיש דווקא את הממד הצבאי.

יש לציין כי גם את המציאות הפוליטית בעיראק ניתן לנתח לפי מודל זה: הרכב אתני (אם כי לא מורכב כמו באפגניסטן) ומיליציות חמושות המונעות השגת יציבות פוליטית וחברתית.<sup>10</sup>

לגורמי חוסר היציבות הפנימית באפגניסטן יש להוסיף גורם בעל עוצמה רבה בהשפעתו – הסיוע וההתערבות החיצוניים של מעצמות זרות. ההתערבות החיצונית נבעה בראש ובראשונה ממיקומה הגיאוגרפי של אפגניסטן במרכז אסיה<sup>11</sup> והסיוע החיצוני המסיבי במהלך שלושים השנים האחרונות הוא שאפשר לקבוצות הגרילה השונות לפעול באפגניסטן. כך, למשל, הסיוע האמריקאי למוג'הדין בתקופת המלחמה נגד ברית המועצות, המוערך בכחמישה מיליארד דולר, אפשר לקבוצות הגרילה שפעלו במסגרת זאת להמשיך ולהילחם גם לאחר מכן והיה אחד הגורמים לחוסר היציבות הנמשך באפגניסטן.<sup>12</sup> לאחר נסיגת ברית המועצות מאפגניסטן, כשהתחדשה מלחמת האזרחים בה, זכה ארגון הטאליבן לסיוע כלכלי וצבאי מפקיסטן ומתנועות אסלאמיות מרחבי העולם,<sup>13</sup> ושבטים שיעים במערב אפגניסטן, שנלחמו נגד השלטון הסוני של הטאליבן במחצית השנייה של שנות התשעים, זכו לסיוע מצדה של איראן.

הסיוע החיצוני פוון להחלשת השלטון באפגניסטן לטובת יצירתו של שלטון חדש שיתאים לאינטרסים של המדינות המערביות. כשנפל השלטון בקאבול הוקמה ממשלה חדשה שלא נהנתה מתמיכה וקונצנזוס לאומיים ובדרך כלל פעלה בניגוד לאינטרסים של מעצמה זו או אחרת, שהחלה אז בסיוע לכוח לא סדיר שהתנגד לשלטון המרכזי. כך, למשל, ארצות הברית מימנה את המוג'הדין, שהיו תמהיל של מיליציות אסלאמיות-שבטיות ללא מערכת פוליטית וצבאית אחידה. מתוך קבוצה

זו צמח הטאליבן, שניהל מדיניות המנוגדת לאינטרסים האמריקאיים. כתוצאה מכך, החלה ארצות הברית לממן תמהיל שבטי-אתני אחר – "הברית הצפונית". אזורי מקלט ותמיכת האוכלוסייה המקומית יוצרים את התנאים להחלשה נוספת של השלטון המרכזי ולפגיעה ביכולתו להשליט את מרותו על כל המדינה. שני נושאים אלה מהווים את הבסיס לפעילותו המוצלחת של כל כוח לא סדיר במהלך ההיסטוריה. תיאורטיקנים צבאיים, דוגמת קרל פון קלאוזביץ ותומס אדוארד לורנס, כבר עמדו על היתרונות הטמונים בהפעלת כוחות לא סדירים והדגישו את העובדה כי על כוחות כאלה לפעול בתוך סביבה אזרחית אוהדת. כתיבתם נבעה ממצאות צבאית, בה ההכרעה הושגה על ידי צבאות סדירים.<sup>14</sup> היה זה מאו דזה דונג שהעלה את לוחמת הגרילה לרמה אסטרטגית ופוליטית והתווה בכתביו את התהליך הדרוש להפיכת הגרילה מכוח לא סדיר למערכת פוליטית בעלת צבא סדיר. בספרו **על לוחמת הגרילה** (1937) הוא קבע כי יש להשיג שליטה על אזור מסוים ("אזור בסיס") ולהביא את האוכלוסייה המקומית לתמוך במטרות התנועה הפוליטית. בהדרגה תרחיב התנועה את שטחי שליטתה והשפעתה, יחד עם הרחבת הבסיס העממי שלה. גודלה העצום של סין מאפשר לדעתו לתנועה הפוליטית למצוא מסתור באזורים המרוחקים מהישג ידה של הממשלה וכוחות הצבא שלה ("אזור מקלט"). במשנתו של מאו, "אזור המקלט" ו"אזור הבסיס" מהווים את אותו מרחב גיאוגרפי.<sup>15</sup>

אנשי מעשה שפעלו במרחב גיאוגרפי קטן מזה שפעל בו מאו, דוגמת וו נגוואן גיאפ, התאימו את ההלכה של מאו למציאות הגיאוגרפית הקטנה יותר והפרידו בין "אזור הבסיס" ל"אזור המקלט". "אזור הבסיס" נשאר האזור בו יש להשיג את תמיכת האוכלוסייה המקומית במטרה לשכנעה באידיאולוגיה המהפכנית לקראת השתלטות על כל המדינה.<sup>16</sup> ב"אזור המקלט" הכוונה היא לאזור בעל מהות גיאוגרפית פיזית, שלשלטון המרכזי יש קושי להגיע אליו ולתקוף את הגרילה. ב"אזור המקלט" יכולים לוחמי הגרילה למצוא מחסה, להתאמן, לצבור כוח ולתכנן את צעדיהם הבאים. הקשיים יכולים לנבוע מטופוגרפיה קשה, דוגמת הרי הינדור'כוש בצפון-מזרח אפגניסטן, אך בדרך כלל "אזור המקלט" יהיה במדינה הסמוכה ל"אזור הבסיס", שאלה הנלחמים נגד הגרילה אינם יכולים לפעול שם בחופשיות או אינם יכולים לפעול שם לחלוטין. כך, למשל, לוחמי ווייט קונג מצאו מחסה בלאוס ובקמבודיה, ולוחמי ה־FLN מצאו מקלט בתוניסיה. לוחמי הטאליבן משתמשים בפקיסטן כ"אזור מקלט" ואף זוכים לסיוע מצד גורמים בממשלה הפקיסטנית, וכן לסיוע מצד אוכלוסיית הפליטים האפגאנים.<sup>17</sup> ניתן לטעון כי האזורים בפקיסטן הסמוכים לגבול עם אפגניסטן משמשים גם כמעין "אזור בסיס", שכן נמצאים בהם פליטים אפגאנים רבים היכולים להתגייס למאמצים הצבאיים



ויש בהם אוכלוסייה פשוטונית שאינה מכירה בגבול הבין-לאומי ומחזיקה בקשרי דם ומשפחה עם לוחמי הטאליבן.

מהן הדרכים בהן ניתן להתמודד עם מציאות מורכבת כמו זו העומדת בפני ארצות הברית ובעלות בריתה באפגניסטן, ולמעשה בפני כל מדינה או צבא סדיר, ובכלל זה ישראל, הניצבים מול לוחמים בלתי סדירים.

אחת הנקודות המעניינות ביותר בהתמודדות האמריקאית עם האתגר האפגאני היא החזרה ללימוד התיאוריות שנכתבו בשנות החמישים והשישים של המאה העשרים על דפוסי הפעולה נגד גרילה או נגד מרידות (COIN – Counterinsurgency), יחד עם לימוד מחדש של לקחי המלחמות שניהלו צרפת (בהודו־סין ובאלג'יריה), בריטניה (במלאיה ובקניה) וארצות הברית (בפיליפינים ובווייטנאם). מדריך השדה האמריקאי העוסק בדפוסי הפעולה נגד גרילה קובע, כי רק ארגון לומד יהיה מסוגל להתמודד באופן יעיל בתופעת ה־COIN, וכי אחת הדרכים לפתח ידע כזה היא ללמוד ממלחמות העבר.<sup>18</sup>

דרך פעולה זו אינה זרה לצבא האמריקאי. כבר במלחמת וייטנאם נכתבו לבקשתו מספר מחקרים העוסקים בניסיון הצבא הבריטי במלאיה, אותו הוא ראה כניסיון מוצלח בדיכוי המרידה הקומוניסטית שם.<sup>19</sup> הראיה הברורה ביותר לכך שהאמריקאים ביקשו ללמוד מניסיונם של הבריטים הייתה הצבתו של סר רוברט תומפסון כיועץ בכיר לצבא האמריקאי בווייטנאם (1961–1965), במטרה ליישם תוכניות פסיפיקציה שהוכיחו את יעילותן במלאיה.<sup>20</sup>

ארצות הברית למדה גם את גורמי הכישלון הצרפתיים בווייטנאם ובאלג'יריה. מטרתה בכך הייתה להבין את הטעויות הצרפתיות, במיוחד בווייטנאם, בניסיון להימנע מלחזור עליהן.<sup>21</sup> במקביל תורגמה ספרות צרפתית העוסקת בלקחי צרפת מהעממותים בווייטנאם ובאלג'יריה, דוגמת ספרו של Roger Trinquier, קצין צרפתי שצבר ניסיון רב במהלך שירותו בהודו־סין ובאלג'יריה.<sup>22</sup> ספרו נחשב גם כיום לאחד הספרים התיאורטיים החשובים ביותר בתחום ה־COIN.

במקביל לכתובה על תיאוריות ומעשים בקשר ל־COIN, פורסמה בארצות הברית ספרות מחקרית ענפה העוסקת בתופעת המרידה (insurgency) עצמה, בדגש על הגותו הצבאית של מאו וניתוח לוחמת הגרילה בדרום־מזרח אסיה, וכן פורסמו מאמרים רבים בכתבי העת המקצועיים של הצבא האמריקאי הדנים בסוגיה זו.<sup>23</sup> ב־1964 התפרסם בארצות הברית ספרו של דייוויד גלולה (Galula), המהווה אחד הדיונים השיטתיים הראשונים בדרכים אותן יש לנקוט כדי להביס גרילה.<sup>24</sup> דרך ניתוח כמה מקרי מבחן והסתמכות על הניסיון האישי שצבר כיועץ בסין וכקצין באלג'יריה, מתווה גלולה את האסטרטגיה והטקטיקה לניהול מוצלח של COIN, שמהותן העיקרית היא פגיעה מוחלטת בכוחו הפוליטי של הארגון המהפכני והשגת תמיכתה של האוכלוסייה האזרחית, או לפחות מניעתה מלוחמי

הגרילה או מהמורדים.<sup>25</sup> ספר חשוב נוסף הרלוונטי לנושא זה הוא ספרו של רוברט תומפסון, שסיכם את ניסיונו במלאיה ובווייטנאם, תוך שעמד על השוני בין שני העימותים. גם תומפסון עסק בפעולה הפוליטית שעל הממשלה לנקוט כדי לחסל את הגרילה המהפכנית.<sup>26</sup>

את ספריהם של גלולה ותומפסון ניתן להגדיר כהגות צבאית המתבססת על ניסיון מבצעי. ספרים אלה מצטרפים לשורה של מחקרים העוסקים בתופעת הגרילה והדרכים למלחמה בה.<sup>27</sup> מדריך השדה האמריקאי לפעולה נגד גרילה, המצטט את מחקריהם של גלולה ותומפסון, מהווה עדות לחשיבותן ולרלוונטיות של התיאוריות שנכתבו במהלך שנות השישים של המאה הקודמת ומחזק את טענת מאמר זה, כי בעזרת דיון היסטורי ניתן להפיק לקחים עבור עימותים עכשוויים.<sup>28</sup>

לאחר מלחמת וייטנאם התמקד הצבא האמריקאי בבנייה ושיקום כוחו אל מול מלחמה עתידית עם כוחות ברית ורשה במרכז אירופה וזנח את העיסוק התיאורטי ב־COIN. שינוי משמעותי במגמה זאת חל רק לאחר שהסתיימו השלבים הקונבנציונליים במלחמת ארצות הברית באפגניסטן ובעיראק במהלך שנת 2003. מאז יש תחייה בכתביה על ה־COIN בכתבי העת הצבאיים, כמו גם בכתבי הדוקטרינה הצבאית. כך, למשל, כתב העת *Military Review* פרסם שתי מהדורות מיוחדות (ב־2006 וב־2008) של מאמרים בנושאים מגוונים (היסטוריים ועכשוויים) הקשורים ל־COIN שהתפרסמו בו מאז 2004.<sup>29</sup> פרסום חשוב נוסף, של מחלקת ההיסטוריה של צבא ארצות הברית, הוא מחקר העוסק בניסיון האמריקאי ב־COIN בהגדרתו הרחבה, בשנים שמתום מלחמת העולם השנייה ועד לאחר מלחמת וייטנאם.<sup>30</sup> זוהי עדות נוספת לניסיון האמריקאי לקבוע כי לימוד העבר חיוני להבנתו וליצירת דרכי פעולה להווה. מחקר מחלקת ההיסטוריה מצטרף לשורה של מחקרים תיאורטיים והיסטוריים שערך תאגיד RAND עבור משרד ההגנה של ארצות הברית, העוסקים בהיבטים השונים של COIN ובלקחים שניתן להפיק ממערכות COIN שונות, ובכלל זה בווייטנאם, ולהתאימם למציאות העכשווית.<sup>31</sup>

כיום פועל הצבא האמריקאי באפגניסטן לפי דפוסי הפעולה שנגזרו מתיאוריות ה־COIN, בעיקר לחיזוק כוחה של הממשלה ולהשגת תמיכתה של האוכלוסייה האזרחית. פעולות אלו נעשות בשני מישורים מקבילים: הראשון, ניסיון להביא לשיפור רמת החיים של האוכלוסייה מבחינה חברתית וכלכלית על ידי שיקום מערכות הרפואה והבריאות, השקעה בתשתיות ועזרה במערכת החקלאות; השני, בנייתם וחזוקתם של כוחות הביטחון (ובכלל זה גם יכולותיהם המודיעיניות) כדי שיוכלו להתמודד עם כוחות הגרילה ללא עזרה חיצונית. עד שיושלמו שני תהליכים אלה, ממשיך הצבא האמריקאי בפעילות צבאית יומיומית כנגד כוחות הטאליבן

ואל-קאעדה, כשמעת לעת יוצאים כוחות הקואליציה למבצעים גדולים באזורים הנחשבים למעוזים של כוחות הטאליבן.

## סיכום

מאמר זה עסק בגורמי היסוד המסייעים להצלחת תנועת גרילה, תוך שימוש באפגניסטן כמקרה מבחן. ההיסטוריה האפגאנית מאז שנות השמונים של המאה העשרים מוכיחה שחמשת הגורמים שנמנו לעיל סייעו ועדיין מסייעים לקבוצות גרילה לפעול ביעילות ולפגוע ביכולתו של השלטון המרכזי לכפות את מרותו ולהשיג לגיטימציה פוליטית במדינה: שלטון הטאליבן (1995–2001) לא הצליח לשלוט בכל אפגניסטן, ארצות הברית השתמשה ב"ברית הצפונית" כאופוזיציה להפלתו וגם ממשלת אפגניסטן החדשה עדיין לא הצליחה לבסס את שלטונה בכל המדינה, במיוחד נוכח חידוש פעולות הגרילה של הטאליבן, שעדיין נהנה מתמיכת חלק מהאוכלוסייה ומהימצאותו של "אזור מקלט" בפקיסטן. אין ספק כי כל עוד כוחות ארצות הברית פועלים באפגניסטן, הטאליבן לא מסוגל להשתלט מחדש על השלטון. אך אם ארצות הברית תעזוב את אפגניסטן מבלי שתושג בה יציבות פוליטית וכלכלית, סביר להניח שהמדינה תיגרר פעם נוספת למלחמת אזרחים, כפי שהיה לאחר נסיגת ברית המועצות ממנה.

המאמר בחן חמישה גורמים המביאים להצלחתם של ארגוני גרילה והציב אותם במסגרת היסטורית רחבה. גורמים אלה רלוונטיים בבואנו לבחון מקרים בני זמננו בהם צבא סדיר מתמודד עם כוחות גרילה. חמשת הגורמים שנבחנו מהווים תמהיל היוצר קושי רב להתמודד עם כוחות לא סדירים המונעים על ידי אידיאולוגיה מוצקה וברורה. כיוון שחמישתם נובעים זה מזה, ביטול אחד מהם יביא בהכרח לקריסה, אם כי לא מיידית, של כל המערכת המאפשרת את פעולתם של כוחות גרילה בזירה נתונה.

קיים ויכוח היסטורי בין שתי אסכולות, הרלוונטי גם כיום, לגבי הדרכים להבסת גרילה הנובעת או מושפעת מהיבטים בהגותו הפוליטית-צבאית של מאו דזה דונג. אסכולה אחת קובעת כי יש להתמקד בהפעלת כוח צבאי, ואילו השנייה טוענת שיש להפעיל תוכניות אזרחיות, כלומר תוכניות שיביאו לשיפור מצבו החברתי-כלכלי של האזרח בתחומי החינוך, הרפואה, התעסוקה, החקלאות ועוד, כאשר שיפור מצב הביטחון ייעשה על ידי המשך הלחימה בכוחו הצבאי והפוליטי של ארגון הגרילה. ויכוח כזה התנהל בארצות הברית בשנים שלפני מלחמת וייטנאם ובמהלכה. באופן פשטני ניתן לומר, כי הדרך היעילה ביותר להילחם בגרילה בעלת מהות אידיאולוגית מבוססת היא תמהיל המדגיש את הפעילות האזרחית כשלצידה ממשיכה פעילות צבאית.

גורמי חוסר היציבות באפגניסטן מחייבים להקדיש את רוב תשומת הלב להשגת לגיטימיות לשלטון המרכזי. ניתן לעשות זאת על ידי שיפור מערכת הביטחון הפנימי ושיפור מצבם החברתי-כלכלי של בני השבטים השונים במדינה. שיפור כזה, שיתבסס על הבנה של מוקדי הכוח והמסורת המקומיים, יביא לתהליך הדרגתי בו יזכה השלטון המרכזי לגיטימציה. דרך פעולה זאת ננקטה במלאיה, בקניה ובפיליפינים, שם ההתחזקות ההדרגתית של השלטון המרכזי וצבירת לגיטימציה עממית הביאו לחיסול הגרילה. אמנם, אין להשליך באופן ישיר ממקרה היסטורי זה או אחר על מציאות עכשווית, אך יש לחזור וללמוד את העקרונות ולבחון מה מהם יכול להתאים, לאילו פעולות צריך לעשות התאמה ואילו פעולות כלל לא רלוונטיות.

חקר אפגניסטן כמודל או כמקרה מבחן ללחימה של כוחות סדירים נגד גרילה יכול ללמדנו מספר לקחים, חלקם רלוונטיים גם לישראל, בעיקר בתחומי יהודה ושומרון.<sup>32</sup> ראשית, יש להבין את ההיסטוריה והתרבות של אזור מסוים. הבנה זו תעזור ליצור דפוסי פעולה רלוונטיים לחברה נתונה, תוך התייחסות לבעיות המיוחדות של אותה חברה; שנית, יש לזהות את מרכז הכובד של האויב ולפעול נגדו. למרות שבלחימה נגד גרילה הפעולה היא נגד כוחות לא סדירים, יש לזכור שגם לכוחות אלה יש נקודות תורפה אסטרטגיות. מניתוח כתביו של מאו ולימוד ההיסטוריה של אפגניסטן ניתן לזהות שתי נקודות המהוות מרכז כובד של ארגון גרילה/טרור: האוכלוסייה האזרחית ו"אזורי הבסיס" או "אזורי המקלט". לפיכך, יש להקדיש חלק ניכר מהמאמצים לניתוק הקשר בין האוכלוסייה האזרחית ובין הגרילה.

טעות היא להתמקד רק בהיבט הצבאי. האסלאם הפונדמנטליסטי, בדומה לגרילה הקומוניסטית, נובע מאידיאולוגיה בעלת עוצמה פוליטית, חברתית וכלכלית. אידיאולוגיות כאלו הצליחו ומצליחות למשוך אחריהן אלפי תומכים אקטיביים – הלוחמים; אך יש להן גם מיליוני תומכים פסיביים – האוכלוסייה האזרחית. לא ניתן לחסל את אלפי הלוחמים, כיוון שמקרב המיליונים יתגייסו כל העת לוחמים חדשים. לפיכך, יש לפגוע בגשר המחבר בין שתי הקבוצות: אין לזנוח את הפעילות הצבאית, ההגנתית וההתקפית, אך יש לרכז את מרב המאמצים בתחום הפוליטי-אזרחי. את הניתוק בין האוכלוסייה לגרילה יש לעשות על ידי הצגתה של אלטרנטיבה פוליטית, אשר תביא באופן ישיר לשיפור מצבה הכלכלי והחברתי של אותה אוכלוסייה. אין זו משימה קלה, אך הדוגמאות ההיסטוריות השונות מוכיחות כי הדבר אפשרי.

## הערות

1 לדיון על גורמים היסטוריים שעיצבו את אפגניסטן המודרנית ראו: Larry P. Goodson, *Afghanistan's Endless War*, Seattle, 2001, pp. 23-53.

- C. Christine Fair, "Insurgency, Instability and the Security of Afghanistan", in: Sumit Ganguly, Andrew Scobell, Joseph Liow (eds.), *Handbook of Asian Security Studies*, London, 2010, p. 186. 2
- כפי שקרה במלאיה, בקניה ובפיליפינים בשנות החמישים של המאה העשרים. ראו: טל טובי, **כמו לאכול מרק בסכין**, תל אביב, 2006, עמ' 54-65; טל טובי, **גרילה והמלחמה נגדה**, ירושלים, 2010, עמ' 130-154. 3
- לדיון על גורמי החולשה של המשל האפגאני ראו: Antonio Giustozzi, *Koran, Kalashnikov and Laptop: The Neo-Taliban Insurgency in Afghanistan*, New York, 2008, pp. 15-20. 4
- לסקירה על המארג האתני באפגניסטן ראו: Ralph H. Magnus and Eden Naby, *Afghanistan: Mullah, Marx and Mujahid*, Oxford, 2002, pp. 11-15; Martin Ewans, *Conflict in Afghanistan: Studies in Asymmetric Warfare*, London, 2005, pp. 11-14; Deepali Gaur Singh, *Afghanistan: Challenges and Opportunities* (vol. 3), New Delhi, 2007, pp. 34-40. 5
- Amalendu Misra, *Afghanistan: The Labyrinth of Violence*, Cambridge, 2004, pp. 41-60; Burchard Brentjes, Helga Brentjes, *Taliban: A Shadow over Afghanistan*, Rishi Publications, 2000, pp. 40-48. 6
- Ewans, *Conflict in Afghanistan: Studies in Asymmetric Warfare*, p. 173. 6
- Antonio Giustozzi, *War, Politics and Society in Afghanistan*, C. Hurst & Co. Publishers, 2000, pp. 207-212. 7
- Seth G. Jones, *Counterinsurgency in Afghanistan*, Santa Monica, 2008, pp. 37-48. 8
- Thomas X. Hammes, *The Sling and the Stone: On War in the 21st Century*, St. Paul MN, 2004, pp. 155-169. 8
- על מגמות פוליטיות הנובעות משינוי המציאות הכלכלית ראו: Manmath N. Singh, "Ethnicity and Politics in Afghanistan", in: K. Warikoo (ed.), *Afghanistan: Challenges and Opportunities* (vol. 1), New Delhi, 2007, pp. 33-42. 9
- וכחלק מהדיון על למידת ההיסטוריה כדי להבין את המציאות יש לציין את ספרו האנתרופולוגי של Sirdar Ikbali Shah, דיפלומט בריטי ממוצא הודי, שנכתב ב-1927 ומתאר את הבעיות הפוליטיות של בריטניה באפגניסטן כנובעות, בין היתר, מהמורכבות וההטרוגניות הרבה של החברה האפגאנית: Sirdar Ikbali Shah, *Afghanistan of the Afghans*, New Delhi, 2000, pp. 9-18. 9
- Bruce R. Pirnie and Edward O'Connell, *Counterinsurgency in Iraq 2003-2006*, Rand Corporation, Santa Monica, 2008, pp. 22-32. 10
- Brentjes, *Taliban: A Shadow over Afghanistan*, pp. 49-67; Goodson, *Afghanistan's Endless War*, pp. 133-166; Misra, *Afghanistan: The Labyrinth of Violence*, pp. 13-20. 11
- Thomas Powers, *Intelligence Wars: American Secret History from Hitler to Al-Qaeda*, New York, 2002, pp. 285-288. 12
- מעורבותה של פקיסטן נבעה ועדיין נובעת מאי הכרתה באפגניסטן כמדינה ריבונית בגבולות שנקבעו על ידי הבריטים בשלהי המאה ה-19. כמו כן, לפקיסטן שאיפות להפוך לגורם פוליטי מרכזי במרכז אסיה. על כך ראו: Amin Saikal, *Modern Afghanistan: A History of Struggle and Survival*, New York, 2004, pp. 219-225; Angelo Rasanayagan, *Afghanistan: A Modern History*, London, 2005, pp. 177-190. 13
- קלאוזוויץ עוסק בתופעת הגרילה בספר 6 (הגנה), פרק 26. ראו גם: Werner Hahlweg, "Clausewitz and Guerrilla Warfare", in: Michael I. Handel (ed.), *Clausewitz and Modern Strategy*, London, 1986, pp. 130-132. 14

- 15 לדיון על תורת הגרילה המהפכנית של מאו ראו: טובי, **גרילה והמלחמה נגדה**, עמ' 42-57. על השפעתו של מאו על המוג'הדין ראו: Barnett R. Rubin, *The Fragmentation of Afghanistan*, Yale University Press, 2002, pp. 78-79.
- 16 על מהות המושג "אזור מקלט" בהקשר לאפגניסטן ראו: Abdulkader H. Simmo, *Organization at War in Afghanistan and Beyond*, Ithaca, 2008, pp. 13-16.
- 17 Giustozzi, *Koran, Kalashnikov and Laptop*, pp. 99-102.
- 18 Department of the Army, FM 3-24: *Counterinsurgency*, 2006, pp. 1-26. גם את הסקירה התיאורטית אצל: John A. Nagl, *Learning to Eat Soup with a Knife: Counterinsurgency Lessons from Malaya and Vietnam*, Chicago, 2002, pp. 3-11.
- 19 Riley Sunderland, *Antiguerrilla Intelligence in Malaya, 1948-1960*, Santa Monica, 1964; Riley Sunderland, *Winning the Hearts and Minds of the People: Malaya, 1948-1960*, Santa Monica, 1964; P.B.G. Waller, *The Evolution of Successful Counterinsurgency Operations in Malaya*, Menlo Park, 1968.
- 20 Spencer C. Tucker, *Vietnam*, Lexington, 1999, pp. 96; Douglas S. Blaufarb, *The Counterinsurgency Era: U.S. Doctrine and Performance*, New York, 1977, pp. 47-51; Rowland S. N. Mans, "Victory in Malaya", in: T. N. Greene (ed.), *The Guerrilla and How to Fight Him*, New York, 1962, pp. 115-143.
- 21 ראו: Paul A. Jureidini, *Case Studies in Insurgency and Revolutionary Warfare: Algeria 1954-1962*, Washington D.C., 1963; Constantin Melnik, *The French Campaign Against the FLN*, Santa Monica, 1967.
- 22 V. J. Croizat, *A Translation from the French: Lessons of the War in Indochina*, Santa Monica, 1967; Roger Trinquier, *Modern Warfare: A French View of Counterinsurgency*, New York, 1964. (הספר ראה אור בצרפת ב-1961).
- 23 במהלך שנות השישים של המאה העשרים תורגם לאנגלית מבוחר מהספרות הקומוניסטית המציגה את האסטרטגיה המהפכנית של מאו ואת השפעתה, במיוחד על העימות בווייטנאם. כך, למשל, ב-1968 נערכה אנתולוגיה שריכזה מגוון של כתיבה קומוניסטית על מלחמות הגרילה המהפכנית: William J. Pomeroy (ed.), *Guerrilla Warfare and Marxism*, New York, 1968. כתביהם הצבאיים של הוגים קומוניסטיים היו חלק ממטלות הקריאה של צוערים באקדמיה הצבאית של צבא ארצות הברית.
- ראו: Andrew J. Birtle, *U.S. Army Counterinsurgency and Contingency Operations: Doctrine 1942-1976*, Washington D.C., 2006, p. 261.
- 24 David Galula, *Counter-Insurgency: Theory and Practice*, New York, 1964.
- 25 Ibid., pp. 107-135.
- 26 Robert Thompson, *Defeating Communist Insurgency: Experiences from Malaya and Vietnam*, London, 1966, pp. 51-58.
- לקחי מלאיה ווייטנאם**, הוצאת מערכות, 1967.
- 27 ראו למשל: Peter Paret and John Shy, *Guerrillas in the 1960s*, New York, 1965; John S. Pustay, *Counterinsurgency Warfare*, London, 1965; Abdul Haris Nasution, *Fundamentals of Guerrilla Warfare*, London, 1965; John J. McCuen, *The Art of Counter-Revolutionary War: The Strategy of Counter-Insurgency*, London, 1966.
- 28 Robert R. Tomes, "Relearning Counterinsurgency Warfare", *Parameters*, 34 (1), 2004, p. 26.
- 29 מתוך עשרות המאמרים שפורסמו החל מ-2004 ראוי לציון מאמר אחד המדגים את חשיבותן של התיאוריות שפותחו בשנות השישים למציאות הצבאית באפגניסטן: Dale Kuehl, "Testing Galula in Ameriyah: The People are the Key", *Military Review*, 99

(2), 2009, pp. 72-80.

Birtle, *U.S. Army Counterinsurgency and Contingency Operations Doctrine* 30  
1942-1976.

Angel Rabasa and Others, *Money in the Bank: Lessons Learned from Past* 31  
*Counterinsurgency (COIN) Operations*, Santa Monica, 2007; Daniel Byman,  
*Understanding Proto-Insurgencies*, Rand Corporation, Santa Monica, 2007; Austin  
Long, *Doctrine of Eternal Recurrence: The U.S. Military and Counterinsurgency*  
*Doctrine, 1960-1970 and 2003-2006*, Rand Corporation, Santa Monica, 2008.

מחקרים אלה הם חלק מסדרת RAND Counterinsurgency Study Series.  
לגבי חזבאללה בלבנון וחמאס ברצועת עזה אין מודל זה רלוונטי, כיוון שאין לישראל  
נוכחות צבאית קבועה באזורים אלה. 32





# עשור לנסיגה מלבנון – הצלחות וטעויות

## עמוס מלכא

ניתוח בדיעבד של טעויות והצלחות הקשורות בנסיגה מלבנון בשנת 2000 מחייב התייחסות גם אל מה שקדם לה וגם אל מה שהתפתח לאחריה. עם זאת, שני נושאים מרכזיים לא ינותחו במאמר זה, למרות שהם חלק מניתוח הנסיגה מלבנון: מלחמת לבנון הראשונה והשהייה הממושכת בלבנון שבאה אחריה; ותהליך המשא ומתן עם סוריה.

### המסר המרכזי

במבט לאחור ניתן לקבוע כי הנסיגה מלבנון במאי 2000 הייתה בסך הכול מהלך נכון, שעיצב מציאות טובה בהרבה מכל חלופה אחרת. מי שאינו חושב כך צריך לנתח את החלופה של הישארות במשך שנים רבות נוספות בלבנון, ובכלל זה את המחיר הביטחוני ואת המחיר הכלכלי של הישארות כזאת. המדדים להצלחה או אי-הצלחה של הנסיגה אינם אירועים מקומיים, גם אם הם קשים, אלא המציאות המתמשכת, וזו הייתה ועודנה טובה מכל האלטרנטיבות.

מלחמת לבנון השנייה אינה תוצאה של הנסיגה בשנת 2000. היא תוצאה של כשל מבצעי – חטיפתם של שני חיילי צה"ל בגבול לבנון ביולי 2006 – שבצירוף לכשל מבצעי אחר שאירע שלושה שבועות לפני כן – החטיפה של החייל גלעד שליט – יצרו תחושת השפלה שפעלה על מדינת ישראל ועל צה"ל וגררה אותם לפעולה שהם לא ידעו לנהל ולא ידעו לעצור בזמן. ניהול המלחמה בקיץ 2006 היה מבצעי מדי ונעשה ללא ראייה אסטרטגית מספקת.

ככלל ניתן לומר כי מדינת ישראל מתנהלת יותר מדי מבצעית ופחות מדי אסטרטגית. במקרים רבים מאד האסטרטגיה משועבדת לחלופות מבצעיות, כי הן

אלוף (מיל.) עמוס מלכא היה ראש אמ"ן בתקופת הנסיגה של צה"ל מלבנון. מאמר זה מבוסס על הרצאה שנושא המחבר בכנס "10 שנים לנסיגה מלבנון", 28 ביוני 2010.

היחידות המוצגות, ולא להיפך – כאשר החלופות המבצעיות כפופות לאסטרטגיה מוכתבת. זה לקח שחשוב להבינו ולהפיק ממנו את המסקנות הנכונות.

### התקופה הראשונה – עד סוף 1998

בסוף שנת 1998 הוכרע למעשה גורל הנסיגה מלבנון, כאשר ההשפעות הפסיכולוגיות של הנעשה שם על מדינת ישראל ותושביה הפכו לחזקות במיוחד. ואכן, במערכת הבחירות לכנסת של שנת 1999 הכריזו שני המועמדים לראשות ממשלה כי הם ייסוגו מלבנון בתוך שנה, בהסדר עם ממשלתה או בלעדיו. המסר של שניהם היה דומה ובא בעקבות הכרעה שקיבלו לצאת מלבנון ויהי מה. המאפיין העיקרי של התקופה שהגיעה לשיאה ב־1998 היה עלייה במספר הנפגעים של צה"ל בלבנון לסדר גודל של בין עשרים לעשרים וחמישה הרוגים בשנה, רובם ממטעני צד וממארבים נגד שיירות. מצב זה יצר אפקט פסיכולוגי חזק והביא להגברת השפעתן של תנועות המחאה נגד השהייה בלבנון, כמו "ארבע אימהות".

שתי טעויות מרכזיות נעשו בתקופה זאת. הטעות הראשונה הייתה תפיסת הפעולה המבצעית של פיקוד הצפון. הייתה זאת תפיסת פעולה לא אפקטיבית, שהתבססה על חלופה התקפית: ניסיון לנהל מבצעים מיוחדים חוצי קו אדום על ידי הוצאת כל היחידות המיוחדות – כל הסיירות – אל מעבר לקו זה, חיפוש יעדים איכותיים וניסיון להגיע בדרך זאת ל"שובר שוויון". הבעיה היא שכל פעולה כזאת דורשת זמן רב מאד ונוהלי קרב ארוכים מאד, ואז היחידה המכינה את המבצע מושבתת מפעילות שוטפת. גם כל האנרגיות המודיעיניות והפיקודיות משועבדות למבצעים אלה. בסיכומו של דבר, המבצעים לא השיגו את שציפו מהם – הרתעה ושיבוש יכולות האויב: היו הרוגים לכוחותינו גם בפעולות אלו, והן לא הביאו לשינוי בדפוס הפעולה של חזבאללה. היחידות והתשומות המבצעיות שצה"ל השקיע באותן פעולות היו יכולות להיות מושקעות בסוג אחר של פעילות ולהניב תוצאות לא פחות טובות.

הטעות השנייה באותה תקופה הייתה הטעות הטכנולוגית. המענה הטכנולוגי של צה"ל לבעיית מטעני הצד, שגרמו לרוב הנפגעים בלבנון, היה מענה כושל. למעשה, לא היה מענה כלל, בעיקר משום שמערכת פיתוח אמצעי הלחימה במשרד הביטחון (מפא"ת) הייתה עסוקה כמעט כל הזמן בהכנות למלחמה הגדולה הבאה – מלחמת הטילים, מלחמת החלל, מלחמת המטוסים, מלחמת כלי הנשק המדויקים – ומעט מאד במלחמת לבנון, שצה"ל דימם בה שנים, במיוחד בשל חוסר יכולתו להתמודד עם אתגר המטענים. במשאבים ובמאמצים שמפא"ת השקיעה במשמידי טנקים השיגה מדינת ישראל יכולת השמדת טנקים יותר ממספר הטנקים הקיימים במזרח התיכון, אבל לא הצליחה לנטרל מטעני צד, שהיו באותה תקופה גורם ההרג המרכזי שפגע בצה"ל.

בתקופה הזאת נצרבה תודעת חוסר התוחלת שבהמשך השהייה בלבנון, וכך הוכרע למעשה דבר הנסיגה החד־צדדית משם.

### התקופה השנייה – 2000–1998

המאפיין הראשון של תקופה זאת הוא שינוי תפיסת הפעולה, בעיקר מאז כניסתו של גבי אשכנזי לתפקיד אלוף פיקוד הצפון: מעבר מפעולות התקפיות למה שנקרא "מגננה התקפית", כלומר יותר הגנה על קו המגע הקדמי; מבצעים התקפיים קצרים, מפתיעים יותר, הדורשים נוהלי קרב קצרים יותר; פריסת כוחות רבים יותר על קו המגע; כוחות רבים יותר באים במגע מוקדם עם האיום של חזבאללה טרם הפיכתו לפעולה קטלנית.

המאפיין השני של התקופה הוא, כמובן, קבלת ההחלטה העקרונית על יציאה מדרום לבנון בהסכם או בלעדיו. בצד ההצלחות של תקופה זאת ניתן למנות את ההתמקדות בקו המגע: מדובר במהלך נכון, שבו מיצוי הכוח היה נכון, ותוצאתו המבצעית הייתה ירידה ביותר מחמישים אחוזים במספר ההרוגים בשנים 1999–2000. כפי שכבר צוין, באותה תקופה התקבלה ההכרעה על נסיגה מלבנון. יתכן שאותה החלטה לא הייתה מתקבלת במספר ההרוגים הזה, או שלא היה נוצר אותו לחץ לנסיגה שהיה קיים קודם לכן, כשמספר ההרוגים היה גדול יותר. בצד הטעויות באותה תקופה ניתן לציין את העובדה ש"קולות אחרים" לא קיבלו מספיק קשב בצבא. כפי שכבר נאמר, החשיבה הייתה מבצעית. בכל ניתוח של חלופה חד־צדדית – ולא היו הרבה כאלו – היו כמה קולות של קציני צבא בכירים שהביעו דעות שונות מהמקובל, כמו עמירם לוין, שי אביטל וגיורא ענבר. היו אלה קולות מעטים מדי. בחשיבה הצבאית ששררה אז, כאשר דובר על חלופה של נסיגה חד־צדדית ועל כך שהנסיגה תהיה לקו המוצבים, גם אמ"ן הביע את הסתייגותו וטען שנסיגה לקו זה לא תשנה דבר בדפוס הפעולה של חזבאללה, מכיוון שכל הישארות על אדמה לבנונית תיראה בעיני הארגון כאי־נסיגה.

טעות נוספת בתקופה זאת הייתה הערכת כוחו של צבא דרום לבנון (צד"ל). הערכה זו לא הייתה בתחום האחראיות של שום גורם בצה"ל – לא של גורם ההערכה של אמ"ן ולא של אגף המבצעים. צד"ל היה תחת אחראיותה של יחידת הקישור ללבנון (יק"ל), שהייתה כפופה למשרד הביטחון (ברמה כזאת או אחרת) ואחראית גם להערכת יכולותיו. לא הייתה אחראיות אחת כוללת של גורם צה"לי, היוצרת את הסינתזה של כל הידע המצטבר על צד"ל.

בצד הצלחות ברמה המדינית יש לציין את החלטתו של שר הביטחון לפעול על פי החלטת מועצת הביטחון 425. היה זה מהלך "שובר שוויון", שהעביר את שאלת המשך השהייה בלבנון מחשיבה מבצעית לחשיבה אסטרטגית. זכור לי היטב המעמד בו אמר אהוד ברק כי ניתן להגן על כוחותינו "בעזרת מה שאנחנו

יודעים לעשות, פלוס כמה מרכיבים בין־לאומיים חדשים, שאי אפשר לקבל אותם אם נשב על הגבעות שאתם רוצים לשבת עליהן". כניסת המערכת הבין־לאומית כמרכיב אסטרטגי לשיקולים סימלה את השלב בו החשיבה הצבאית החלה לנהל דיאלוג עם החשיבה האסטרטגית.

לעומת ההצלחה בגיוס המערכת הבין־לאומית, הייתה טעות, גם בדרג המדיני, ובכלל זה אצל ראש הממשלה ושר הביטחון, בנאיביות של ההערכה בדבר אפקטיביות ההרתעה. רבים חשבו שהנסיגה מלבנון תיצור הרתעה אולטימטיבית שתגרום לצד השני לסגת מכל כוונותיו הזדוניות.

אנו מלמדים את הקמ"נים הצעירים כי יש הערכה לתכנון ויש הערכה לתוכנית. כאשר גובשה תוכנית הנסיגה מלבנון הערכנו באמ"ן שההרתעה לא תהיה מוחלטת, כי אין סיכוי שהיא תמנע את חזבאללה מלירות או מלנסות לבצע פעולות נגד חיילי צה"ל. הערכנו, עם זאת, ש"מגרש המשחקים" החדש יעוצב במשוואת ההרתעה ההדדית: אנחנו נרתיע את הצד השני בכך שיחשוש שתגובותינו תגרומנה לעימות לגלוש למרקם החיים האזרחי הלבנוני או לחזית הבין־לאומית, ובשל כך יצומצמו גבולות המשחק שלו; הוא ירתיע אותנו בכך שאנחנו נחשוש מגלישת העימות למרקם החיים האזרחי שלנו. שני הצדדים ינסו במצב זה לשמור על גבולות המשחק, כי חריגה שלהם ממנו תיצור תרחיש חמור לכולם.

## התקופה השלישית – 2006–2000

המאפיינים החיוביים של תקופה זאת הם הצלחתה של החלטת מועצת הביטחון 425 לתחם "מגרש משחקים" סביר והצלחתה של משוואת ההרתעה ההדדית להגביל את העימות הפוטנציאלי.

מרקם החיים האזרחי לא היה חלק מהעימות בתקופה השלישית, שכשלעצמו היה בסך הכול מוגבל בהיקפו, ומספר הנפגעים במהלכו צומצם באופן דרמטי. בכל אחת מהשנים שלפני הנסיגה מלבנון מספר הנפגעים היה גבוה הרבה יותר מאשר בשש השנים שלאחריה. בתקופה זאת גם הייתה פריחה כלכלית בצפון מדינת ישראל. יש לזכור, עם זאת, כי מדובר במציאות שנוצרה ממהלך חד־צדדי ולא מהסכם בין מדינות.

בצד הטעויות שאפיינו את התקופה השלישית ניתן למנות את העובדה שישראל המשיכה להתעמת עם חזבאללה במקום להתעמת עם ממשלת לבנון. זו הייתה טעות חמורה, כי במקום להעביר את הנטל לכתפיה של ממשלת לבנון, העסיקה מדינת ישראל את עצמה באתגר של חזבאללה.

טעות נוספת הייתה הכשל בשיווק ההרתעה. מלחמת לבנון השנייה הוכיחה שמדינת ישראל נכשלה בשיווק התדמית של דפוס הפעולה אותו איימה לנקוט אם יישברו הכלים, כפי שהגיבה בסופו של דבר ב־2006. הנאום של מזכיר חזבאללה,

חסן נצראללה, שאמר אחרי מלחמת לבנון השנייה: "אם הייתי יודע שכך יהיה, אולי הייתי פועל אחרת", מבהיר כי העריך שישאל תפעל לפי דפוסי הפעולה הידועים עמם הוא יודע להתמודד. מדינת ישראל לא "סייעה" לו להבין אחרת. מהי הרתעה? הרתעה היא כתיבת "תפריט עם מחירים". אם תפריט זה "נשאר בכיס" הוא אינו מרתיע. התפריט חייב להיות מוכר לצד השני ולגרום לו לחשוב שאם יעשה מהלך מסוים המחיר שיצטרך לשלם עבורו יהיה מחיר אחד, ואם ינקוט מהלך אחר המחירים יהיו שונים. אם בתפריט של ישראל לא היה כתוב מה שבסופו של דבר היא עשתה בתגובה לאירועי יולי 2006, יתכן שנכשלה לא רק בתחזוקת ההרתעה, אלא גם בעצם יצירתה או בשיווקה. יש הרבה פסיכולוגיה בנושא ההרתעה, וזאת נבחנת כל הזמן מחדש. בכל פעם שאין ממשיים את ההרתעה, כמו היעדר התגובה בעקבות החטיפה בהר דב בשנת 2000, ההרתעה עומדת למבחן מחדש על ידי הצד השני.

### התקופה הרביעית – 2006

תקופה זאת מתאפיינת באירוע החטיפה ביולי 2006 ובלחימה שלאחריה. החטיפה הייתה טעות מבצעית וכשל מבצעי, אך לא כשל אסטרטגי. לא הייתה כאן החלטה של גורם מסוים לצאת למלחמה או "לשבור את הכלים" עם מדינת ישראל. הייתה החלטה של חזבאללה לעשות פעולה מבצעית – כזו שלפי התפיסה המקובלת הארגון מוכן היה לבצע נגד חיילי צה"ל בכל רגע נתון ובכל אחת מהגזרות בגבול עם לבנון. מרגע שהפעולה נעשתה, ההחלטה על אופן התגובה הייתה של ישראל. ממשלת ישראל היא שהחליטה איזה סוג תגובה היא בוחרת, מה היא עושה אתה, ובסופו של דבר איזה סוג מציאות ברצונה לעצב. ב"כוריאוגרפיות הפוליטיות" אותן הכרתי בעבר בתפקידי כראש אמ"ן – תחת ארבע ממשלות שונות, ארבעה שרי ביטחון, שלושה ראשי ממשלה ורמטכ"ל אחד – אני יכול לראות שתי ממשלות לפחות שלא היו נגררות למצב שהתפתח במלחמת לבנון השנייה.

השבוע הראשון של המלחמה היה שבוע יוצא מן הכלל – שבוע של שבירת כללי המשחק. הוא פָּלַל מסר חזק, לפיו מדינת ישראל מוכנה לשלם מחירים שהצד השני חשב שאינה מוכנה לשלם; שהיא מוכנה להפציץ גם את ה"דאחייה" בבירות; שהיא מוכנה להפציץ חדרים שינה שיש בהם טילים; ושהיא מוכנה אפילו לשלם מחיר בעורף האזרחי לתקופה מסוימת. בעצם נכונותה לעשות דברים אלה העבירה מדינת ישראל מסר מסוים, מעין "תפריט הרתעה" חדש, לכל השחקנים בזירה. לאחר שלב זה היה צריך להפסיק את המהלך הצבאי באופן חד-צדדי או מוסכם – וכאן נכשלנו.

ההחלטה להפוך את התגובה הצבאית למלחמה לא הייתה הכרחית. גם ההחלטה להפוך את "מדד הקטיושה" למדד להצלחת המערכה לא הייתה הכרחית.

היה אפשר לנהל את המערכה אחרת, שלא לומר שגם את האירוע בעקבות החטיפה ניתן היה לנהל אחרת, ואז הוא היה יכול להסתיים בצורה שונה מבחינה מבצעית. כאמור, החשיבה המבצעית השתלטה על הדרג האסטרטגי, במקום שהמצב יהיה הפוך. כשראש הממשלה אומר: "לא הייתה אף המלצה של הצבא שאני לא אישרתי", פירוש הדבר הוא חשיבה מבצעית. הציפייה מראש ממשלה היא לא שיאשר את כל המלצות הצבא, אלא שייתן הנחיות לצה"ל, יגדיר לו את המטרות וגבולות הגזרה, ישלח אותו להכין "שיעורי בית" ויבקש ממנו לחזור אליו עם תוכניות שתשרתנה את המדיניות שהוא והממשלה יקבעו.

טעות נוספת הקשורה באירועי יולי 2006 זוהי הטעות החמורה בכל הקשור להכנת צה"ל: כל קיצוץ בתקציב הביטחון הושת על נושאי הכשירות והאימונים ופגע בהם. התוצאה הייתה מוכנות לקויה של צה"ל למלחמת לבנון השנייה.

## תובנות ולקחים

מדדי הצלחתה של היציאה מלבנון בשנת 2000 צריכים להיות שונים ממדדי ההצלחה הפופולאריים, כמו השאלה האם ללא היציאה מלבנון הייתה נמנעת חטיפת החיילים ב-2006 והייתה נמנעת המלחמה שבאה בעקבותיה.

יש המדברים על התחמשות חזבאללה כאילו נבעה מהיציאה מלבנון. השאלה שצריכה להישאל בהקשר זה היא אחרת: אם היינו נשארים בלבנון, האם חזבאללה לא היה מתחמש? האם הוא לא התחמש כשהיינו בלבנון? למעשה, רוב החימוש אותו ירו אנשי חזבאללה ב-2006 היה בידיהם עוד לפני שנסוגנו מלבנון. אנחנו מפחידים את עצמנו באמירות שהצד השני מתחמש ללא הפסקה, בעוד שגם צה"ל מתחמש, ואפילו יותר!

ההשפעה של מהלכי ישראל על המוטיבציה של הצד השני לחולל עימות היא מדד חשוב יותר. למרות אי-הצלחות וכמה טעויות במלחמת לבנון השנייה, במובנים מסוימים יש למלחמה זו השפעה חיובית מבחינת ישראל על המוטיבציה של חזבאללה לחולל את העימות הבא.

מדינת ישראל מוציאה מסרי הרתעה, אבל כשמגיעים אירועי המבחן היא לא תמיד מממשת אותם. ברגע שלא מממשים מסרי הרתעה, הצד השני מוחק את המחיר ב"תפריט ההרתעה" וכותב במקומו מחיר חדש, נמוך יותר, הנקבע לפי ההתנהגות בפועל.

כאשר דוד בן-גוריון הוביל את ה"סטארט-אפ" של הקמת מדינת ישראל, הוא הפקיד את האסטרטגיה בידי הצבא, כפי שהוא הפקיד את החינוך, ההתיישבות והחקלאות בידי הצבא. במהלך השנים היה מי ששכח להוציא את האסטרטגיה מידי צה"ל ולהפקיד אותה בידי הדרג המדיני.

כאמור, יש במדינת ישראל יותר מדי חשיבה מבצעית ופחות מדי הנחיה וחשיבה אסטרטגית ופיתוח חלופות אסטרטגיות. הדבר חל גם על רמת החשיבה, על רמת ניהול המערכות ועל רמת קבלת ההחלטות של הדרג המדיני. אחד הלקחים העיקריים הוא, אפוא, כי על מדינת ישראל להפוך מ"מדינה מבצעית" ל"מדינה אסטרטגית".





# הגנה על תשתיות קריטיות מפני איום קיברנטי

## ליאור טבנסקי

### מבוא

תפקוד החברה המודרנית מבוסס על מארג סבוך של תשתיות שונות: אנרגיה, תקשורת, תחבורה, מזון ועוד. מאמר זה עוסק באיום הקיברנטי המתפתח על תשתיות מידע חיוניות (Critical Information Infrastructure). המאמר נועד לתרום לדיון ציבורי מושכל באיום הקיברנטי על תשתיות חיוניות, תוך התמקדות בסוגיות המיוחדות לו הדורשות התייחסות בין-תחומית, בגישות להתגוננות מפניו, במענה הישראלי הקיים ובאתגרים המתפתחים. פיתוח הדיון הציבורי עשוי להוביל לשיפור ההגנה על תשתיות לאומיות במגזר האזרחי והציבורי.<sup>1</sup>

המאמר נפתח בהמשגת נושא התשתיות החיוניות ודן במקורותיו, ייחודו וחדשנותו של האיום. בהמשך נדונים רבדים של ההתמודדות עם האיום, בהקבלה מושגית לעולם התוכן הצבאי. המענה הישראלי הקיים נסקר בקצרה, ובעקבותיו מודגשים האתגרים המרכזיים של האיום הקיברנטי למדיניות הציבורית. לבסוף מוצגים כיווני מחקר ופעולה עתידיים.

### "תשתית מידע חיונית": ביאור והמשגה

תשתית (Infrastructure) היא מערכת המשלבת מתקנים שונים ומאפשרת לבצע פעולות שונות. היא כוללת, בין השאר, צנרת הולכת מים מבארות לבתים ולשדות, כבישים סלולים, גשרים וצמתים המאפשרים תנועה של אנשים וסחורות, תעופה, תקשורת, דלק, בריאות ועוד. בעידן המידע, התשתיות המסורתיות הופכות לתשתיות מידע עקב שיבוץ המחשבים בהן. בנוסף לכך, נוצרו תשתיות חיוניות חדשות, שהן על טהרת המידע: מאגרי מידע ממוחשבים המכילים נתונים חשובים כגון רישומי ההון במערכת הבנקאית, קניין רוחני מדעי וטכני ועצם הלוגיקה

ליאור טבנסקי הוא חוקר בתכנית לחקר לוחמה קיברנטית, הנתמכת על ידי קרן ג'וזף וג'נט ניובאוואר, פילדלפיה, ארצות הברית

המתוכנתת שמנהלת תהליכי ייצור ותהליכים עסקיים שונים. בעידן המידע, המושג "תשתית" כולל גם מרכיבים ממוחשבים. כשאומרים היום תשתית מתכוונים בהכרח לתשתית מידע (Information Infrastructure).

אחד המאפיינים של תשתית הוא התלות של תחומי עיסוק שונים בה. בעבר, התלות נבעה מקשרי גומלין פיזיים או גיאוגרפיים בלבד. עם התפתחות המרחב הקיברנטי, הכולל מערכות תקשורת מידע ואמצעים ממוחשבים לשליטה ובקרה אוטומטית, נוצרו קשרי גומלין נוספים היוצרים פגיעות נוספת. מדובר בקשרי גומלין ממוחשבים (למשל, שליטה ובקרה באמצעים אלקטרוניים ומרחוק) ולוגיים (למשל, השוק הפיננסי הבינלאומי כגורם המשפיע על תשומות ותפוקות של התשתיות החיוניות), המהווים חידושים שלא היו מתקיימים ללא טכנולוגיות המידע. לכן, כדאי להבחין בין תשתית במובן המילוני המסורתי ובין השימוש המודרני במושג זה, המכיל ממד קיברנטי.

תשתית מוגדרת חיונית כאשר סבורים ששיבוש תפקודה יוביל למשבר כלכלי-חברתי משמעותי, בעל פוטנציאל לערעור היציבות בחברה ועם השלכות פוליטיות, אסטרטגיות וביטחוניות. מדינות שונות מציגות הגדרות שונות למונח "תשתית חיונית"<sup>2</sup>, אך המשותף לכולן הוא שמדובר בתשתית בעלת ממד ממוחשב, בה תלויות מערכות פיזיות נוספות, שפגיעה בתפקודה עלולה לגרום לנזק רחב בממד הפיזי.<sup>3</sup>

אפשר לזהות שלושה מקורות להגדרת תשתית כקריטית: הראשון – המשקל הסמלי של התשתית. כך, למשל, שיבוש עוין של אמצעי התקשורת המסורתיים המשמשים את המדינה להעברת מסרים לאזרחים יפגע באופן מיידי ביכולת התפקוד של השלטון. יתרה מזאת, בטווח הארוך יפגע שיבוש כזה קשות באמון האזרחים בממשלה או אף במשטר הקיים. מדינות דמוקרטיות אחדות כוללות את אתרי המורשת, המוזיאונים, הארכיונים והאנדרטאות שלהן בתשתית החיונית הראויה להגנה גם מפני איום קיברנטי.<sup>4</sup>

השני – התלות המיידית בתשתית, כגון רשת החשמל או רשת המחשבים, בהן תלויים רוב התהליכים בחברה. חדירת המחשוב וקישורו ברשתות ממוחשבות יצרו מצב שבו המערכות הממוחשבות מהוות תשתית בפני עצמה. המרחב הקיברנטי עצמו הוא דוגמה מייצגת לתשתית שהפכה לקריטית בגלל הממשק של רוב הפעילות בחברה עם רשתות התקשורת הממוחשבות.

השלישי – קשרי גומלין מורכבים: המגמה המואצת של הוספת יכולות קישוריות יוצרת השפעות לא צפויות מעבר לרמה המקומית ("אפקט הפרפר").<sup>5</sup> יש להניח שקשרי הגומלין בין התשתיות השונות אינם מוכרים במלואם, וכשל של רכיב אחד עלול לגרום למגוון רחב של תוצאות ונזקים. אפשר לחלק את סוגי הכשל לשלושה טיפוסים:

1. כשל הנגרם מסיבה משותפת (Common Cause Failure). למשל, מתקנים שונים (מאגר דלק, שדה תעופה ותחנת כוח) הממוקמים בסמיכות גיאוגרפית עשויים להיפגע ממקרה בודד של הצפה. קשה לראות מתקפה קיברנטית שתגרום במישרין לכשל מסוג זה.
2. כשל מידרדר (Cascading): שיבוש מערכת בקרה בתשתית אחת (מים) גורם לשיבוש בתשתית שנייה (תחבורה: למשל הצפת קו רכבת), גם אם זו אינה תלויה בה במישרין. מתקפה קיברנטית יכולה לגרום במישרין לכשל מסוג זה.
3. כשל מסלים (Escalating): שיבוש תשתית אחת (למשל, רשת תקשורת) פוגע במאמץ לתקן תפקוד של תשתיות אחרות שנפגעו מגורם אחר (שירותי חירום, מסחר, שליטה מרחוק).<sup>6</sup> מתקפה קיברנטית יכולה לגרום במישרין לכשל מסוג זה.

להדגמת חשיבותן של תשתיות קריטיות והמשמעות של פגיעה בהן ניתן להשתמש במגזר התעופה המסחרית. מגזר זה משך את תשומת לבם של אויבי המדינות המפותחות והביא אותם לנקוט שורה של צעדים נגדו: חטיפת טיסות מסחריות, פיגועי ספטמבר 2001 בארצות הברית וניסיונות טרור נוספים באמצעות מטוסי נוסעים.

התעופה האזרחית מהווה תשתית שעל בסיסה מתקיימות פעילויות מגוונות בחברות המפותחות. התחבורה האווירית המסחרית הובילה ב־2009 יותר משני מיליארד נוסעים ב־28 מיליון טיסות של 27 אלף מטוסים הפועלים מ־3,670 שדות תעופה מסחריים בעולם.<sup>7</sup> בנוסף לטיסות המסחריות מאכלסים את המרחב האווירי כלי טיס צבאיים (חלקם בלתי מאוישים) ופרטיים. חוקים, תקנות ונהלים פנים־מדינתיים, לצד שיתוף פעולה בין־לאומי, מסדירים את ההיבט האדמיניסטרטיבי של ענף התעופה.

שדות התעופה קשורים זה לזה בתנועת המטוסים המתוכננת, ומערכת בקרת התנועה האווירית בכל אתר נתון היא חלק מתשתית התעופה הבין־לאומית. הבקרה האווירית מבוססת על מערכות ממוחשבות: אמצעי גלוי, ניטור, מעקב, אוטומציה, תקשורת, שליטה ובקרה ועוד. שיבוש התפקוד התקין של מערכת הבקרה האווירית יפגע בתנועה האווירית כולה.

## חדשנות האיום

בשנים האחרונות אנו עדים להתגברות הדאגה מפני הפגיעות האפשריות של התשתיות המונחות ביסוד החברה המודרנית המפותחת.<sup>8</sup> עצם התערורות הדיון הזה כעת אמורה להפתיע. תשתיות חיוניות היו חיוניות תמיד וחשיבותן גלויה לכול. סכסוכים בין־לאומיים ופנימיים שונים קיימים ומתפתחים ברחבי

העולם, ובמלחמה סביר לצפות לניסיונות לפגוע בתשתית החיונית של היריב, במטרה להחליש ולהכניע אותו. לנין וטרוצקי הורו לפעיליהם במהלך המהפכה הבולשביקית ב־1917 להשתלט על הדואר, הטלפון, הטלגרף, גשרים ותחנות רכבת. במלחמות ממושכות, כמו במלחמת העולם השנייה, נעשו ניסיונות לפגוע בתשתית חיונית כדי לשבש את כושר הלחימה ואת רוח האויב.<sup>9</sup> תשתיות חיוניות של מדינה, יהיו אשר יהיו, הן יעד טריוויאלי במהלך סכסוך. לכן, ארגונים ומדינות עמלו לאורך כל ההיסטוריה על מערכי הגנה: הסוואה, שמירה, ביצור, כוח מגן, הרתעה וכיוצא באלה. מדוע, אפוא, גבר דווקא לאחרונה החשש מפני פגיעה בתשתיות חיוניות, ועוד במדינות החזקות ביותר?<sup>10</sup>

אין עוררין על העובדה כי המדינות המפותחות נהנות מעליונות צבאית מוחלטת על פני אויביהן השונים. מדינות אלו לא חוו מלחמות בשטחן בעשרות השנים האחרונות. ישראל היא המדינה המפותחת היחידה הנמצאת תחת איום צבאי מתמשך המתממש בצורות שונות (מתקפות טילים ב־1991, רקטות בצפון המדינה ובדרומה,<sup>11</sup> ומחבלים מתאבדים בשנים 2000–2005). כמה מהמדינות המפותחות נפגעו ממעשי איבה שפגעו ישירות באזרחיהן, תוך עקיפת עוצמתן הצבאית שהייתה אמורה להגן עליהם. מתקפות הטרור לא יכלו לאיים על המדינות המותקפות, אולם הן הצליחו לגרום לשינוי מדיניותן בצורה זו או אחרת.

תשתית חיונית היא מטרה מפתה לאויב, יהיה זה ארגון טרור או מדינה עוינת. בכל צורות המלחמה המסורתיות, זהות האויב מתגלה בוודאות לאחר התקיפה, כי זו חייבת להתבצע באמצעות הגעה פיזית של חימוש אל המטרה. גם במקרה של שיגור טילים לא קיים ספק באשר למיקום אתר השיגור. חטיפות טיסות מסחריות בשנות השבעים של המאה הקודמת, פיגועי המתאבדים בריכוזי אזרחים בישראל, הפיגועים בארצות הברית בספטמבר 2001 והפיגועים במדרד ב־2004 ובלונדון ב־2005 גם הם דרשו נוכחות פיזית של המפגעים במקום התקיפה.

זיהוי האויב חיוני לצעדי תגובה ולהרתעה. ניתן לומר שמה שמנע פגיעה בתשתיות החיוניות בעבר היה כוח המגן שניצב בדרכי האויב, ובמיוחד ההרתעה שהבטיחה לגבות ממנו מחיר כבד. מצב עניינים מוכר זה הגיע לקצו עם התפתחות המרחב הקיברנטי. לראשונה בהיסטוריה ניתן לתקוף מטרות איכות (כמו תשתית חיונית) מבלי להגיע פיזית אל המקום בו הן נמצאות, מבלי להתמודד עם כוחות המגן ומבלי להיחשף. במצב הנוכחי ניתן להשתמש לרעה בתשתית הממוחשבת הקיימת כדי לשבש או להשבית מערכת חשובה, וזאת באמצעות חדירה אל רשת התקשורת, אל התוכנה או החומרה של מחשבי הפיקוד והבקרה.<sup>12</sup> האיום נובע מהפגיעות שמקורה במאפייני המרחב הקיברנטי הקיים.<sup>13</sup> המאפיינים המיוחדים של המרחב הקיברנטי גורמים לכך שהאתגר שבאיום הקיברנטי שונה באופן מהותי מהאתגרים שבאיומים המסורתיים.

## רבדים בהתמודדות

כאמור, מאמר זה עוסק רק באיום הקיברנטי על הממד הממוחשב של התשתיות, לאור ההבנה שאיום כזה הפך לאפשרי, זמין ומשמעותי ועלול לשבש את תפקוד החברה המפותחת.

ההתמודדות עם האיום על תשתיות מידע חיוניות כוללת מניעה, התרעה, זיהוי וגילוי ההתקפה, תגובה, ניהול המשבר, בקרת נזקים וחזרה לתפקוד מלא. כאשר בוחנים התמודדות עם איומים על הביטחון הלאומי, מקובל לחלק את הדיון לרמות הטקטית, המבצעית והאסטרטגית. מאמר זה מציע לדון בהתמודדות עם האיום על תשתיות מידע חיוניות בחלוקה לכמה רבדים: טכנולוגי; טכני-מבצעי; אופרטיבי; אסטרטגי-לאומי.

הרובד הטכני מתמקד במערכת ממוחשבת ארגונית, שהיא הפעילות הנפוצה ביותר בתחום. לאור נפח הפעילות הגדול, משתמשים לעתים קרובות בהיבט הטכני של "אבטחת מידע", בעוד שמדובר במושג שמתייחס הן להגנה על תשתיות חיוניות והן לביטחון הקיברנטי בכלל. בנוסף לכך, מתפתחת פעילות הבוחנת את הסוגיה במבט לאומי כולל. זו תיקרא להלן "הרובד הלאומי" של הביטחון הקיברנטי. כל הרבדים נדרשים להתמודד עם האיום, אולם לאור המיקוד השונה כדאי להבחין בין שכבות ההגנה הללו. החלוקה המוצעת תסייע להבחין במהות אתגרי ההגנה על תשתיות חיוניות כמקרה פרטי של הביטחון הקיברנטי.

## הרבדים הטכניים – הרמות הטקטית והמבצעית

מכיוון שהאיום נגזר ממאפייני טכנולוגיות המחשבים, בדרך כלל מחפשים את המענה לו בקרב אנשי המחשבים. כצפוי, הפתרונות המוצעים מבוססים גם הם על טכנולוגיות המחשבים. הבעיה נתפסת כסוגיה טכנית, ולכן הפתרון המוצע הוא הנדסי. השכבות הטכניות והמבצעית בהתמודדות עם האיום הקיברנטי, שמקורן במקצועות ההנדסה, המתמטיקה והמחשבים, מתמקדות בזיהוי פגיעויות במערכת ממוחשבת ארגונית ומחפשות מענה הנדסי שיצמצם פגיעות זאת. טבלה 1 מרכזת סוגיות נפוצות שעמן מתמודדים הרבדים הטכניים של ההגנה.<sup>14</sup>

האמצעי העיקרי במאמץ לבנות עמידות<sup>15</sup> הוא השקעה בניבוי, ביתירות, בהפרדה וכדומה. כידוע, מערכות ממוחשבות חשובות נבנות פעמיים, באתרים נפרדים, כדי לזכות ביכולת להמשיך לתפקד במקרה של פגיעה פיזית במערכת. אספקת המענה לבעיות ההנדסיות שזוהו מתבצעת כיום לרוב באמצעות השוק הפרטי. תעשיית אבטחת המידע היא תחום עסקי ענף שתיאורו חורג מגבולות מאמר זה. בחלוקה המוצעת כאן, אבטחת מידע נמצאת ברבדים הטכניים-מבצעיים. אבטחת מידע היא דיסציפלינה מתפתחת המרכזת משאבים רבים למחקר ופיתוח, שירותי יעוץ ומיקור חוץ, תעשיית מוצרי אבטחה וכיוצא

## טבלה 1: מרכיבים ומאפיינים פגיעים במערכות – רשתות מחשב

סיווג טכני	תיאור המרכיב
ניהול סיסמאות	סיסמאות גישה להתקנים ומערכות נשארו בהגדרות ברירת המחדל.
	סיסמאות נשמרות ומועברות ללא הצפנה.
	סיסמאות גישה לא מוחלפות.
אבטחת גישה פיזית	אבטחה פיזית לוקה בחסר.
	קיימת אפשרות גישה לציוד קריטי לאנשים שאינם עוסקים בציוד זה.
אבטחת גישה מחשובית	ניהול הרשאות משתמשים לקוי מאפשר לעובד זוטור גישה לתהליך קריטי.
	"חומת אש" מוגדרת כך שמאפשרת סוגי תקשורת מיותרים.
	הרשת התהליכית אינה מופרדת מהרשת המשרדית.
	האפשרות לגישה מרחוק למערכת המחשוב הושאה פתוחה.
	קיימת אפשרות גישה למערכת המחשוב ברשת אלחוטית.
	תהליך הגישה מרחוק משתמש בפרוטוקול פתוח ובסיסמאות חלשות.
ניהול תצורה	יצרן המערכת סיפק עדכוני אבטחה אולם אלה לא הותקנו במערכת.
	הרשאות מנהלן הוענקו למשתמשי המערכת.
	גישה לרכיבי המערכת החיונית לא מנוטרת; לא נאסף מידע יומן (Log).
	מידע יומן לא נבדק באופן שוטף.

באלה. שוק אבטחת המידע העולמי צפוי לגדול ל-125 מיליארד דולר ב-2015, ורוב ההכנסות ממנו יגיעו אל חברות אמריקאיות ואירופיות המציעות חבילות משולבות של שירותים ומוצרים טכניים יחד עם יעוץ עסקי-טכנולוגי.<sup>16</sup> סוגיית הביטחון הקיברנטי, ובמיוחד ההגנה על תשתיות חיוניות, נוצרה עקב השינוי הטכנולוגי. תחילה היה צפוי פתרון טכני לבעיה שמקורה טכני. אולם נראה שמתפתחת הבנה שההתמודדות לא יכולה להסתכם ברובד הטכני-מבצעי לבדו, שכן לא תיתכן נוסחה הנדסית מדויקת להתמודד עם האיום הקיברנטי: מבנה החברה, ערכיה ומוסדותיה הם חלק בלתי נפרד מהסביבה.

## הרובד הלאומי – הרמה האסטרטגית

הרובד הלאומי העליון בוחן את האיום על תשתיות חיוניות במסגרת תפיסת הביטחון הלאומי, במיקוד לאומי החורג מגבולות של ארגון או של תהליך עסקי. זוהי גישה הרואה בהגנה על תשתיות מידע חיוניות חלק ממשימת ההגנה על החברה בכללותה. ההגנה על תשתיות המידע הופכת למעשה להגנה על חברה מבוססת-ידע.<sup>17</sup>

אבטחת המידע, העומדת במרכז הרובד הטכני, היא חלק הכרחי אך בלתי מספיק בראייה האסטרטגית. אפשר לומר שהרובד הלאומי העליון מבוסס על הרבדים הטכניים והמבצעיים הבסיסיים, אולם הגישה הרחבה לא מסתפקת בתיקון הבעיות המקומיות של המערכות הארגוניות. בהקבלה לתחום הצבאי, הרובד האסטרטגי זקוק לרמה מבצעית נאותה, אך זו אינה מספיקה להשגת המטרה האסטרטגית.

בראייה לאומית רחבה, נדרשת מדיניות לאומית כוללת בתחום ההגנה על תשתיות חיוניות, שבנוסף על היסודות ההנדסיים תביא בחשבון היבטים חברתיים, פוליטיים, כלכליים וארגוניים מורכבים. כן נדרש גורם ארגוני שמסוגל להביא בחשבון את מכלול קשרי הגומלין המורכבים בין התשתית החיונית ובין תפקוד תקין של החברה והמדינה. זהו ללא ספק אתגר מורכב למדיניות ציבורית, בהתחשב במגבלות המבניות של השירות הציבורי מצד אחד ובחוסר המיקוד האסטרטגי של גורמי השוק הפרטי מצד שני.

הרובד הלאומי של ההגנה זקוק לפעולות חוצות ארגונים, בגיבוי של סמכות אפקטיבית. כפי שהמדינה מגינה על כלל המרחב הפיזי שלה, כך היא רואה צורך מתגבר להגן על כלל המרחב הקיברנטי שלה, על אף מאפייניו המיוחדים המקשים על המשימה. התפתחות האיומים הקיברנטיים הפכה את הממשלות ללקוחות העיקריים של שירותי ההגנה.

## סוגיות לקובעי המדיניות

מהפכת המידע ממשיכה לשנות את הסביבה האסטרטגית ומשפיעה בדרכים מורכבות על מגוון סוגיות חברתיות, תרבותיות וכלכליות. סוגיית הביטחון הקיברנטי, ובפרט ההגנה על התשתיות החיוניות, נמצאת כבר על סדר היום הציבורי והממשלתי. הניסיון הקצר מראה שעל אף הדמיון הרב במקור האיום, קיימים הבדלים במסגרת הדיון ובסוגי הפתרונות המוצעים במדינות שונות. מכיוון שהאיום הוא דומה, ההסבר לשונות הוא תפקיד המוסדות החברתיים בדיון ובקביעת המענה.

**איזו תשתית היא חיונית?<sup>18</sup>**

הדיון בתחום ההתגוננות צריך להתחיל מקביעת סדרי עדיפויות. הערכה ומדידה של רמת הסיכון ברכיבים, מחשבים ומערכות היא תנאי הכרחי להתמודדות יעילה. במדעים המדויקים ובהנדסה קיימות שיטות מתמטיות למדידת יחסי הגומלין והתלות בין רכיבים למערכות. הכלים הללו נמצאים בשימוש גם ברבדים הטכניים של ההגנה על תשתיות חיוניות. עם זאת, דרושות שיטות משופרות להערכת סיכונים הנובעים מקשרי גומלין מסועפים בין מערכות טכנולוגיות מורכבות המשובצות בתשתיות החיוניות.

הערכת מידת החיוניות הלאומית של תשתית חייבת להתייחס למכלול הערכים, היעדים והכוחות החברתיים. לפיכך, מידת החשיבות היחסית של תשתית, וכתוצאה מכך מידת ההשקעה הציבורית הנדרשת להגנתה, אינן נגזרות מנוסחה הנדסית ודרושות דיון ציבורי רחב ומושכל. המוסדות הפוליטיים הייצוגיים הם האכסניה לדיון כזה בחברה דמוקרטית. לאור אילוצי המערכת הפוליטית, סביר להניח שדיון מסוג זה יהיה ארוך ולעתים מתסכל. עם זאת, רק בתהליך פוליטי משתף ניתן יהיה לעצב מענה מיטבי לאיום בטווח הארוך.

**פגיעות קיברנטית: סוגיה טכנית, סיכון כלכלי או איום ביטחוני?**

אילו משמעותות פוטנציאליות יש לצמיחת המרחב הקיברנטי בכלל ולפגיעה בתשתיות קיברנטיות חיוניות בפרט? הנושא חורג בבירור מתחומי העיסוק של מחשבים, הנדסה ואבטחת מידע אל עבר השאלה: מהו תפקיד המדינה בהגנה הקיברנטית על תשתיות חיוניות? האם זו משימה צבאית, אזרחית למחצה, "הגנת המולדת" או משימה אזרחית-מסחרית? התשובה משפיעה במישור על הפתרון המוצע ויש לה השלכות פוליטיות, תקציביות וארגוניות רחבות. עד לא מכבר ההנחה הייתה שמדובר בסוגיה טכנית בעיקרה, והמענה הופקד לפיכך בידי אנשי המחשבים. חברות מסחריות סיפקו פתרונות טכניים למגזר הצבאי, המסחרי והאזרחי, והממשלות לא שיחקו תפקיד משמעותי. כיום ברור שתשובה מיטבית יכולה להתקבל רק בדיון משותף בין מגזרים וגורמים שונים בחברה, מכיוון שהיא נגזרת מערכי החברה, מהמבנה הפוליטי והחברתי ומתפיסת הביטחון הלאומי.

**מציאת האיזון בין ערכי החופש, אידיאולוגיית השוק ודרישות הביטחון**

התשתיות החיוניות, והמידע הנחוץ לתפקודן התקין נוגעים בכל תחומי החיים של האזרח. הם מעוררים סוגיות רבות הנוגעות לזכויות האזרח, כגון פרטיות, חיסיון והליך הוגן; לעוצמה יחסית של מדינה, אזרחים ותאגידיים; ולהקצאת כספי ציבור. לכן, האתגר המרכזי שבעיצוב מדיניות ההגנה על תשתיות חיוניות מפני איום קיברנטי אינו טכני או מבצעי, אלא אתגר של ראייה לאומית-אסטרטגית



כוללת. הגנה על תשתיות חיוניות אינה נחלתם הבלעדית של מהנדסי המערכות ואנשי המחשוב; המענה המיטבי לאיום קיברנטי בכלל ולאיום על התשתיות החיוניות בפרט ייווצר רק באמצעות דיון ציבורי רחב במסגרת המערכת הפוליטית הדמוקרטית.

### השוק הפרטי וביטחון קיברנטי

האופי המבוזר של הפעילות הכלכלית בעידן של שינוי טכנולוגי מהיר, הגלובליזציה וההפרטה משפיעים על האיום הקיברנטי. כלכלת השוק הגלובלית הביאה לכך שחלקים נרחבים מהתשתית החיונית נמצאים בבעלות פרטית.<sup>19</sup> התלות ההדדית חסרת התקדים בסחר בין-לאומי היא אחד הביטויים הבולטים של הגלובליזציה וההפרטה. המדינות המתועשות מייבאות את רוב המזון הגולמי שאזרחיהן צורכים ומייצאות מוצרים מוגמרים ושירותים. קמעונאי המזון אינם מחזיקים מלאים מעבר לכמה ימי צריכה טיפוסית ומסתמכים על המשך התפקוד הבלתי מופרע של המערכת הלוגיסטית המסועפת המסוגלת לספק מענה לביקושים בזמן קצר.<sup>20</sup> לאור החומרה של שיבושים באספקת מזון, יתכן ששרשרת האספקה הזו תהפוך ל"תשתית מידע חיונית".

חברות פתוחות (Open Societies),<sup>21</sup> בעלות כלכלה חופשית, נרתעות ממעורבות המדינה בתהליכים עסקיים. כל ניסיון למעורבות המדינה בתהליכי השוק נתקל בחשדנות בעולם השוק החופשי. כך, למשל, הטענות הנשמעות נגד רגולציה ממשלתית של האינטרנט מקורן באידיאולוגיה המלווה שוק זה. הפתרון שאומץ עד כה היה רגולציה ממוקדת: מאז אמצע שנות התשעים של המאה העשרים פותחו ואומצו בארצות הברית עשרות תקנים מפורטים לאבטחת מידע במגזרים ותעשיות שונות<sup>22</sup> ונוסדו ארגונים לפיקוח ובקרה. אולם, במשבר הפיננסי העולמי של 2008 הדגימה המערכת הפיננסית המסחרית את סכנות הבעלות הפרטית על תשתית חיונית הכפופה לרגולציה.

הדיון בנושא ההגנה על תשתיות חיוניות בארצות הברית עובר בשנה האחרונה מדגש על מנגנוני השוק ו"שיתוף פעולה פרטי-ציבורי" וולונטרי לעבר מודל המקנה סמכויות נרחבות לממשל להנחות גופים עסקיים ולפקח על ביצוע הנחיותיו.<sup>23</sup> גם בישראל קיימת רגולציה של התשתיות החיוניות, ואף עלתה הצעה להרחיבה גם לעסקים קטנים.<sup>24</sup>

### שוק מוצרי המחשב והביטחון הקיברנטי

השימוש במערכות האבטחה צריך להיות קל לכל משתמש, לצורך משאבי מחשב מעטים ולא לפגום בתפקוד מערכת הליבה או בחוויית המשתמש. המצב בשוק בתחום זה אינו מעודד: ההשקעה בביטחון משנית לעומת היציאה המהירה לשוק;

ההשקעה הנדרשת לבדיקות העמידות והאמינות קשה שבעתיים בסביבה פרטית מסחרית, המודדת הישגים בקיצור זמן ההחזר של השקעה ראשונית ובצמצום הוצאות שלא קשורות לפעילות הליבה, ומוגנת במנגנוני האחריות המוגבלת. ליצרני מערכות המחשב אין כיום תמריץ להשקיע בהגברת האמינות והביטחון. אבטחה נתפסת כפונקציה חיצונית הנוספת על מערכות הליבה, לעתים באמצעות יצרן אחר שלא זוכה לשיתוף פעולה מהיצרן המקורי. ניתן לסכם ולקבוע כי רמת האמינות ואבטחת המידע ברוב מוצרי התוכנה, החומרה ותקשורת מערכות המחשוב לוקה היום בחסר, וכי אין ספק שפגיעות רחבה זו תרמה לעליית האיום הקיברנטי.

לאור נסיבות חוקיות, כלכליות ותחרותיות, קשה לצפות לשיתוף פעולה וולונטרי בין פירמות פרטיות בתחומים אלה. יחד עם זאת, אין לשאוף או לצפות להלאמה כתנאי להגברת הביטחון הקיברנטי. מה שדרוש הוא הגברת מעורבות המדינה בהכוונת השוק החופשי לאור האיומים הקיברנטיים.

## המענה הישראלי

אבטחת מידע רגיש והגנה על תשתיות ממוחשבות אינן מהוות נושאים חדשים במדינת ישראל. מאז 1996 קיבלה הממשלה החלטות הנוגעות להתגוננות מפני איומים קיברנטיים.<sup>25</sup> מתווה ההגנה על תשתיות ממוחשבות עוצב בהחלטה ב/84: "אחריות להגנה על מערכות ממוחשבות במדינת ישראל" של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, מ'11 בפברואר 2002. זאת החלטה שעל בסיסה מופעל עד היום המענה הישראלי לאיום הקיברנטי על תשתיות מידע חיוניות. המענה שנקבע בהחלטה כולל הקמת ועדת היגוי עליונה הבוחנת מעת לעת את זהות הגופים שחיוני להגן עליהם והקמת היחידה הממלכתית להגנה על המערכות הממוחשבות (הרשות לאבטחת מידע). גוף אחרון זה נמצא במסגרת השב"כ ומנחה את הגופים שהוגדרו כחיוניים בנושא ביטחון המחשוב, מפקח על ביצוע ההנחיות ומוסמך לנקוט סנקציות נגד המפרים אותן. הגופים המונחים נושאים בעלויות ההגנה הנדרשת. גופים חשובים נוספים הנמצאים תחת אחריות משרד ממשלתי פועלים בהתאם להנחיות המקצועיות של הרשות אך אינם מפוקחים על ידה. גופי הביטחון השונים פועלים להגנה על תשתיותיהם הייחודיות באופן עצמאי, ללא הנחיה פורמאלית של הרשות לאבטחת מידע.

בהשוואה למצב בזירה הבינלאומית, נראה שישראל הייתה בזמן קבלת החלטה מתקדמת יחסית למדינות אחרות בעיצוב ובביצוע ההגנה על התשתיות החיוניות ברמה הלאומית. אולם המרחב הקיברנטי המשיך להתפתח מאז בקצב מהיר ונוצרו מערכות וקשרי גומלין חדשים, שלא בהכרח ניתנים להגדרה כתשתית לאומית חיונית. כך, למשל, עסקים קטנים ובינוניים תלויים בספקי תקשורת

מסחריים ומבצעים את פעילויות הליבה על גבי האינטרנט הפתוח. התפתחות זו של חדירת יישומים מסחריים וצרכניים על בסיס "מחשוב ענן" מעלה סוגיות חדשות ומצביעה פעם נוספת על חשיבותו הגוברת של המרחב הקיברנטי בכל תחומי החיים.

המענה הישראלי לצורך בהספקת הגנה לתשתיות מרכזיות חיוניות נוסד לפני קרוב לעשור, אולם אינו מספק ראייה כוללת של התחום האזרחי-מסחרי המתפתח במרחב הקיברנטי. לפיכך, כדאי לבחון מחדש את האתגרים הקיימים והצפויים, ובעקבותיהם את המענה הרצוי.<sup>26</sup>

בעקבות "המיזם הקיברנטי הלאומי" החליטה ממשלת ישראל באוגוסט 2011:

לפעול לקידום היכולת הלאומית במרחב הקיברנטי ולשיפור ההתמודדות עם האתגרים הנוכחיים והעתידיים במרחב הקיברנטי: לשפר את ההגנה על תשתיות לאומיות שהן חיוניות לקיומם של חיים תקינים במדינת ישראל ולחסנן ככל הניתן מפני התקפה קיברנטית, תוך קידום מעמדה של ישראל כמרכז לפיתוח טכנולוגיות מידע, וזאת תוך עידוד שיתוף הפעולה בין האקדמיה, התעשייה והמגזר הפרטי, משרדי הממשלה והגופים המיוחדים... לאור זאת, בהמשך להחלטת ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי ב/84 מיום 11 בדצמבר 2002, ומבלי לפגוע בסמכות שניתנה לגורם אחר על פי כל דין והחלטות ממשלה [מוחלט]:

1. להקים מטה קיברנטי לאומי (להלן המטה) במשרד ראש הממשלה.
2. להסדיר את האחריות לטיפול בתחום הקיברנטי.
3. לקדם את יכולת ההגנה על המרחב הקיברנטי בישראל ולקדם מחקר ופיתוח בתחום הקיברנטי וחישוב העל.<sup>27</sup>

החלטת הממשלה עשויה להוביל להסדרה משופרת של המענה הישראלי לאיום הקיברנטי בכלל ולאיום על התשתיות החיוניות בפרט.

## סיכום

הממד הקיברנטי ניצב במוקד הדיון המחודש בהגנה על תשתיות לאומיות חיוניות. מאפייני המרחב הקיברנטי מאפשרים לפגוע בתפקוד התשתית החיונית מבלי להיות פיזית בקרבת המטרה ומבלי להסתכן בגילוי חד־משמעי בידי הצד המותקף. מכיוון שכל התשתיות הושפעו ממהפכת המידע וכולן כוללות כיום מרכיבים ממוחשבים המשמשים בעיקר לשליטה ובקרה, השינוי הטכנולוגי המהיר יצר גם איום ביטחוני חדש. זה עורר דיון מחודש על התשתיות החיוניות והגנתן, דיון המוקדש כולו לאיום הקיברנטי. האיום הקיברנטי על תשתיות מידע חיוניות הוא אולי הביטוי המסוכן ביותר של תחום הביטחון הקיברנטי. איום חדש זה מצטרף לשורה ארוכה של איומים ולא מחליף אותם.

המאמר הציג את המושג "תשתית חיונית" ודן בהגדרת החיוניות, בתיאור מקורות הפגיעות ובמאפייני האיום. בהמשך תיאר המאמר רבדים בהתמודדות עם האיום החדש, המוחשי והמידי, המציב אתגרי מדיניות מורכבים הדורשים התמודדות. המאמר סקר בקצרה את הסוגיות המרכזיות לדיון; כל אחת מהן ראויה לדיון אקדמי ויישומי רבת-חומי ללא דיחוי.

רוב המדינות מפעילות כיום רגולציה משפטית וטכנית במגזרים נבחרים. מדינת ישראל מגינה מאז 2002 על תשתיות שהיא הגדירה כחיוניות באמצעות פיקוח והנחיה של גוף ייעודי. עם זאת, התפתחות המרחב הקיברנטי הותירה את חלקן האזרחי הלא-חיוני בלתי מוגן, ובמקביל העלתה את רמת הפגיעות.

אף שבמבט ראשון נראה כי נושא ההגנה על תשתיות מידע חיוניות משתייך לתחום המחשבים, כשעוסקים בו מתברר שרצוי להרחיבו מעבר לעיסוק הטכני. ההמלצה המרכזית היא, אפוא, להגביר את הדיון הציבורי בנושאי הביטחון הקיברנטי, כדי לכלול בו שיקולים חברתיים ותרבותיים רחבים, ובהמשך לאפשר התמודדות מיטבית איתו ברמה הלאומית-אסטרטגית, מתוך ראייה לאומית כוללת.

לאחרונה יזמה ממשלת ישראל את "המיזם הקיברנטי הלאומי", הצפוי להתניע טיפול במכלול הסוגיות. המלצות הוועדה הבין-תחומית שעסקה בנושא זה טרם פורסמו, אולם ברור שרק תהליך מושכל של עיצוב מדיניות יכול לצמצם את רמת הסיכון בה נתונות מדינת ישראל ויתר המדינות המפותחות. האתגר המרכזי בתחום ההגנה על תשתיות חיוניות מפני איום קיברנטי אינו אתגר טכני; זהו אתגר אסטרטגי ופוליטי.

## הערות

- 1 המאמר נכתב לפני התנעת "המיזם הקיברנטי הלאומי", אשר עסק בהרחבה גם בנושא הנדון במאמר, אולם המלצותיו טרם פורסמו בפומבי.
- 2 להלן הגדרה אמריקאית מ-2003 לתשתיות מידע חיוניות: "תשתיות מידע חיוניות הן מערכות ומתקנים שהריסתם או שיבוש תפקודם (באמצעים ממוחשבים) יגרמו לאחד או יותר מאלה: מספר נפגעים הדומה לתוצאה של הפעלת נשק להשמדה המונית; פגיעה ביכולת זרועות הממשל לספק לציבור שירותים בסיסיים ולהבטיח את ביטחון האזרחים; פגיעה ביכולת תפקוד של פירמות עסקיות ושיבוש התפקוד הכלכלי; השפעה לרעה על המשק עקב פגיעה בתפקוד של מערכות תשתית חיוניות; שיבוש התפקוד חותר תחת אמון הציבור במוסדות השלטון והמשק הלאומי: US Government, White House, Homeland Security Presidential Directive Number 7, *Critical Infrastructure Identification, Prioritization and Protection*, December 17, 2003.
- 3 Elgin Brunner and Manuel Suter, *International CIIP Handbook 2008/2009: An Inventory of 25 National and 7 International Critical Information Infrastructure Protection Policies*, Zurich, Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich (Swiss Federal Institute of Technology), 2008; John Moteff, Claudia Copeland and John Fischer, *Critical Infrastructures: What Makes an Infrastructure Critical?*,

- Washington, D.C., Congressional Research Service, Library of Congress, 2002; Myriam Dunn, "The Socio-Political Dimensions of Critical Information Infrastructure Protection (CIIP)", *International Journal of Critical Infrastructures*, Vol. 1, No. 2-3, 2005; US Department of Homeland Security, *National Infrastructure Protection Plan (NIPP) 2009*, [http://www.dhs.gov/xprevprot/programs/editorial\\_0827.shtm](http://www.dhs.gov/xprevprot/programs/editorial_0827.shtm); Tyson Macaulay, *Critical Infrastructure: Understanding Its Component Parts, Vulnerabilities, Operating Risks and Interdependencies*, Boca Raton, FL., CRC Press, 2009; Robert Radvanovsky, *Critical Infrastructure: Homeland Security and Emergency Preparedness*, Boca Raton, FL., CRC/Taylor & Francis, 2006.
- 4 למשל: אוסטרליה וארצות הברית. נראה שמדינות אלו מיחסות חשיבות רבה להיסטוריה הפוליטית שלהן כמרכיב מרכזי בזהות הלאומית הקבוצתית ובחוסן החברתי והמדיני:
- International CIIP Handbook 2008/2009, Table 1; DHS, DoI: *National Monuments & Icons: Critical Infrastructure and Key Resources, Sector-Specific Plan*, May 2007, p. 17, <http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/nipp-ssp-national-monuments-icons.pdf>.
- 5 "תורת הכאוס" מנסה להתמודד עם קשיים מסוג זה בשיטות מתמטיות.
- 6 פגיעה ברמת התפקוד של השלטון, שפוגעת בשירות לאזרח, יוצרת הסלמה: אמון הציבור בממשל צונח, מה שעשוי להתבטא בשינוי פוליטי (במשטר ייצוגי הדבר יתבטא בהחלפת ממשלה) ואף משטרי (מהפכה במשטר סמכותני, או שינוי מבנה המשטר בדמוקרטיה).
- 7 IATA (International Air Transport Association), *Air Transport Facts* (2009), [http://www.iata.org/pressroom/facts\\_figures/fact\\_sheets/Pages/economic-social-benefits.aspx](http://www.iata.org/pressroom/facts_figures/fact_sheets/Pages/economic-social-benefits.aspx). IATA ארגון מייצג 93% מהתנועה האווירית הסדירה בעולם.
- 8 ארצות הברית הייתה החלוצה בתחום זה, כאשר ב-1996 יזמה דיון ברמה נשיאותית בנושא:
- United States. President's Commission on Critical Infrastructure Protection, *Critical Foundations: Protecting America's Infrastructures: The Report of the President's Commission on Critical Infrastructure Protection*, Washington, D.C., U.S. G.P.O., 1997.
- 9 במבצע ההפצצות האסטרטגיות במלחמת העולם השנייה בעלות הברית ריכזו מאמץ אווירי לתקיפת מפעלים גרמניים לייצור מסבים כדוריים, שמני סיכה, מתקני זיקוק וצמתי מסילות רכבת. המבצע נועד לפגוע בכושר הייצור של אמצעי לחימה.
- 10 כאמור, ארצות הברית מובילה את הטיפול בנושא הפגיעות הקיברנטיות מאמצע שנות התשעים של המאה הקודמת, בהיותה בעלת עוצמה טכנולוגית וצבאית עצומה ומעמד של מעצמת-העל היחידה.
- 11 מאז שנת 2001 משגרים ארגוני הטרור רקטות ופצצות מרגמה מרצועת עזה לעבר יישובי הנגב. עד היום גרמו הרקטות ל-19 הרוגים, ופצצות המרגמה ל-10 הרוגים, ושיבשו קשות את אורח החיים באזור. לאחר הסלמה יצאה ישראל בדצמבר 2008 למבצע "עופרת יצוקה", שהסתיים בהצלחה צבאית. ירי תלול מסלול מרצועת עזה נמשך עד היום, אם כי בהיקף קטן יותר מאשר לפני המבצע.
- 12 היתכנות השימוש באמצעי קיברנטי לגרימת נזק פיזי הוצגה בניסויים. רשת CNN שידרה כי בניסוי Aurora שהוזמן על ידי המשרד לביטחון הפנים של ארצות הברית ונערך ב-Idaho National Labs, שידור הוראות למערכת שליטה ובקרה של מערכת ייצור חשמל הביא לכך שגנרטור יצא משימוש ובהמשך התפוצץ.
- 13 להלן סיכום האתגרים הנובעים ממאפייני המרחב הקיברנטי הקיים היום: הפגיעות

- הרבה של מערכות ממוחשבות; קושי להבחין בין תקלה לתקיפה; קושי לקשר בין אירוע לתוצאה; קושי להתחקות אחר מקור הפגיעה; קושי לזהות את התוקף, גם אם מקור הפגיעה ידוע; שימוש רחב בטכנולוגיות מסחריות מן המדף; ריבוי השחקנים בתחום לאור סף הכניסה הנמוך. לדיון על המרחב הקיברנטי בהקשר לביטחון הלאומי ראו: ליאור טבנסקי, "לחימה במרחב הקיברנטי: מושגי יסוד", **צבא ואסטרטגיה**, כרך 3, גיליון 1, אפריל 2011.
- 14 Jason Stamp, et al., *Common Vulnerabilities in Critical Infrastructure Control Systems*, Sandia National Laboratories, 2003, <http://www.sandia.gov/ccss/documents/031172C.pdf>
- 15 עמידות או חוסן (resilience) היא יכולת המערכת לספוג פגיעה ולחזור לפעולה תקינה במהרה. במערכות ממוחשבות התוצאה מושגת על ידי שחזור המצב המקורי ("חזרה בזמן") או על ידי התאמה מהירה לאילוצים החדשים (הסתגלות).
- 16 [http://www.strategyr.com/Information\\_Security\\_Products\\_and\\_Services\\_Market\\_Report.asp](http://www.strategyr.com/Information_Security_Products_and_Services_Market_Report.asp)
- 17 James der Derian and Jesse Finkelstein, "Critical Infrastructures and Network Pathologies: the Semiotics and Biopolitics of Heteropolarity", in: Myriam Dunn Cavelty and Kristian Soby Kristensen, *Securing "the Homeland": Critical Infrastructure, Risk and (In)Security*, London, New York, Routledge, 2008.
- 18 קיימת שונות רבה בין הגדרת התשתית הקריטית ובין האמצעים הננקטים להגנתה במדינות השונות. ראו: Brunner and Suter, *International CIIP Handbook 2008/2009*. ההיבט האזרחי של הגנה על תשתיות חיוניות בישראל נקבע ב"חוק להסדרת הביטחון במקומות ציבוריים, התשנ"ח-1998". החוק מסמיך את שירות הביטחון הכללי להנחות גופים ציבוריים שונים בתחומי האבטחה הפיזית, אבטחת מידע ואבטחת מערכות ממוחשבות חיוניות, לפי פירוט המופיע בתוספות לחוק. בחוק זה נקבעו עונשים על אי מילוי הוראותיו, הכוללים קנס אזרחי ומאסר בפועל. ב-2003 הוקמה הרשות הממלכתית לאבטחת מידע (רא"ם), "המופקדת על הנחיה מקצועית של הגופים המונחים שבאחריותה בתחום אבטחת תשתיות מחשב חיוניות מפני איומי טרור וחבלה, בתחום אבטחת מידע מסווג ומפני איומי ריגול וחשיפה", <http://www.shabak.gov.il/about/units/reem/pages/default.aspx>
- 19 רוב התחבורה הציבורית בארצות הברית ויותר מ-85% ממגזר האנרגיה בארצות הברית נשלטים בידי חברות מסחריות פרטיות. כ-85% מהתקשורת של משרד ההגנה האמריקאי עוברים ברשתות מסחריות. <http://training.fema.gov/EMIWeb/IS/IS860a/CIKR/energy1.htm>
- 20 מדינת ישראל, מכוח מצבה הגיאורפוליטי, מחזיקה מלאי מזון וציוד כדי להבטיח את צרכי המשק בעתת חירום. "הרשות העליונה למל"ח – מזון ומשכ"ל" במשרד התמ"ת היא הגוף האחראי על נושא זה.
- 21 הכוונה למושג של פילוסוף המדע קרל פופר. ראו: קרל רימונד פופר, **החברה הפתוחה ואויביה**, מתרגם: אהרן אמיר, עורך: יוסף אגסי, הקדמה: יובל שטייניץ, ירושלים, שלם, 2003.
- 22 ראו למשל ריכוז פרסומים של מכון התקנים האמריקאי: <http://csrc.nist.gov/publications/PubsFL.html> וכן התקנים למגזר החשמל של North American Electric Reliability Corporation Standards (NERC) CIP-002-3 through CIP-009-3, [http://www.nerc.com/fileUploads/File/Standards/Revised\\_](http://www.nerc.com/fileUploads/File/Standards/Revised_CIP-002-1_FAQs_20090217.pdf)

- Implementation\_Plan\_CIP-002-009.pdf
- 23 CSIS Commission on Cybersecurity for the 44th Presidency, *Cybersecurity Two Years Later: A Report of the CSIS Commission on Cybersecurity for the 44th Presidency*, Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies, 2011.
- 24 גבי סיבוני, "הגנת נכסים ותשתיות קריטיות מפני תקיפה קיברנטית – הממוד הסטטוטורי", **צבא ואסטרטגיה**, כרך 3, גיליון 1, אפריל 2011.
- 25 ראו לדוגמה: החלטת ממשלה 1886 בק/9 מ-20 במארס 1997: הקמת ועדת היגוי לנושאי מחשוב בכל משרד ממשלתי; החלטת ממשלה 3582 בק/77 מ-16 במארס 1998: אחריות לנושא אבטחת מידע במשרדי הממשלה; החלטת ממשלה 4956 בק/179 מ-23 במארס 1999: הוקמה המועצה לאבטחת מידע רגיש במשרד ראש הממשלה; החלטת ממשלה תמ/80 מ-26 בנובמבר 2000 בעניין האחריות על אבטחת המידע הממוחשב בצה"ל ושיתוף הפעולה עם הגורמים האזרחיים; החלטת ממשלה תמ/14 מ-18 ביולי 2001: רשת פנימית מאובטחת לשימוש משרדי הממשלה.
- 26 כאמור, המאמר נכתב לפני פרסום המסקנות של "המיזם הקיברנטי", אשר עסק בין היתר בנושא ההגנה על המרחב הקיברנטי האזרחי.
- 27 הודעת מזכיר הממשלה בתום ישיבת הממשלה מיום 7 באוגוסט 2011, סעיף ד': קידום היכולת הלאומית במרחב הקיברנטי, <http://www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/Govmes/2011/08/govmes070811.htm>

- No. 98, April 2009, Anat N. Kurz, *The Palestinian Uprisings: War with Israel, War at Home*.
- No. 97, March 2009, Shmuel Even and Amos Granit, *The Israeli Intelligence Community: Where To?* [Hebrew].
- No. 96, September 2008, Ron Tira, *The Struggle over the Nature of War* [Hebrew].
- No. 95, August 2008, Anat N. Kurz, *The Palestinian Uprisings: Struggle on Two Fronts* [Hebrew].
- No. 94, July 2008, Ephraim Kam, ed., *A Nuclear Iran: Implications for Arms Control, Deterrence, and Defense*.
- No. 93, April 2008, Shmuel Even and Zvia Gross, *Proposed Legislation on the IDF: Regulating Civil-Military Relations in the Wake of the Second Lebanon War* [Hebrew].
- No. 92, December 2007, Dani Berkovich, *Can the Hydra be Beheaded? The Campaign to Weaken Hizbollah* [Hebrew].
- No. 91, July 2007, Benny Landa and Shmuel Even, *The Israeli Economy in the Age of Globalization: Strategic Implications* [Hebrew].
- No. 90, May 2007, Yehuda Ben Meir and Dafna Shaked, *The People Speak: Israeli Public Opinion on National Security 2005-2007*.
- No. 89, March 2007, Ron Tira, *The Limitations of Standoff Firepower-Based Operations: On Standoff Warfare, Maneuver, and Decision* [English and Hebrew].
- No. 88, February 2007, Ephraim Kam, *A Nuclear Iran: What Does it Mean, and What Can be Done*.
- No. 87, January 2007, Ephraim Kam, *A Nuclear Iran: Analysis and Implications* [Hebrew].



## **Memoranda 2007 — Present**

---

- No. 110, November 2011, Meir Elran, Owen Alterman, and Johannah Cornblatt, Eds., *The Making of National Security Policy: Security Challenges of the 21st Century— Conference Proceedings*.
- No. 109, June 2011, Shmuel Even and David Siman-Tov, *Cyber Warfare: Concepts, Trends, and Implications for Israel* [Hebrew].
- No. 108, May 2011, Emily B. Landau and Tamar Malz-Ginzburg, eds., *The Obama Vision and Nuclear Disarmament* [Hebrew].
- No. 107, March 2011, Emily B. Landau and Tamar Malz-Ginzburg, eds., *The Obama Vision and Nuclear Disarmament*.
- No. 106, November 2010, Yehuda Ben Meir and Olena Bagno-Moldavsky, *Vox Populi: Trends in Israeli Public Opinion on National Security 2004-2009*.
- No. 105, August 2010, Meir Elran and Yoel Guzansky, eds., *Vision and Reality in the Middle East: Security Challenges of the 21<sup>st</sup> Century — Conference Proceedings*.
- No. 104, June 2010, Gallia Lindenstrauss, *Mediation and Engagement: A New Paradigm for Turkish Foreign Policy and its Implications for Israel* [Hebrew].
- No. 103, May 2010, Tamar Malz-Ginzburg and Moty Cristal, eds., *A Nuclear Iran: Confronting the Challenge on the International Arena* [Hebrew].
- No. 102, December 2009, Michael Milstein, *Muqawama: The Challenge of Resistance to Israel's National Security Concept* [Hebrew].
- No. 101, November 2009, Meir Elran and Judith Rosen, eds. *The US and Israel under Changing Political Circumstances: Security Challenges of the 21<sup>st</sup> Century — Conference Proceedings*.
- No. 100, September 2009, Aron Shai, *Sino-Israeli Relations: Current Reality and Future Prospects*.
- No. 99, June 2009, Meir Elran, ed., *The Civil Front* [Hebrew].

