

צבא ואסטרטגיה

כרך 8 / גיליון 1 / יולי 2016

אתגרי צה"ל 2015-2016

רב־אלוף גדי איזנקוט

**עקרונות השיח בין הדרג המדיני לדרג הצבאי בישראל –
בעקבות מסמך "אסטרטגיית צה"ל"**

קובי מיכאל ושמזאל אבן

אתגרי שיתוף מידע בסביבה פנים־מגזרית

גבי סיבוני והדס קליין

פיקוד העורף בישראל: משימות, אתגרים ותחזיות לעתיד

מאיר אלרן

**קצו של המודיעין האנושי: כיצד צומצם העיסוק ביומינט
מאז שנות השישים של המאה העשרים**

ברדלי א' לואיס

קבוצת "ח'וראסאן"

אריאל קוך

**המלחמה בטרור: סוגיות סוציו־אקונומיות, "בוקו חראם"
ואיי־ציבות באזור צפון־מזרח ניגריה**

אולוֹנְאָסִיוֹן בְּמִדְלָה

INSS

המכון למחקרי ביטחון לאומי

THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES

INCORPORATING THE JAFFEE

CENTER FOR STRATEGIC STUDIES

TEL AVIV UNIVERSITY

תל־אָבִיב יוֹדֵעַ

צבא ואסטרטגיה

כרך 8 | גיליון 1 | יולי 2016

3 דבר העורך

אתגרי צה"ל 2015-2016

5 רב־אלוף גדי איזנקוט

עקרונות השיח בין הדרג המדיני לדרג הצבאי בישראל –

בעקבות מסמך "אסטרטגיית צה"ל"

17 קובי מיכאל ושמואל אבן

אתגרי שיתוף מידע בסביבה פנים־מגזרית

35 גבי סיבוני והדס קליין

פיקוד העורף בישראל: משימות, אתגרים ותחזיות לעתיד

51 מאיר אלרן

קצו של המודיעין האנושי: כיצד צומצם העיסוק ביומינט

מאז שנות השישים של המאה העשרים

67 ברדלי א' לואיס

קבוצת "ח'וראסאן"

83 אריאל קון

המלחמה בטרור: סוגיות סוציו־אקונומיות, "בוקו חראם"

ואיי־ציבות באזור צפון־מזרח ניגריה

97 אולו־אסיון בְּמִידְלָה

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 המחברים לבדם. כתב העת **צבא ואסטרטגיה** רואה אור במסגרת תכנית המחקר 'צבא ואסטרטגיה', המתנהלת במכון למחקרי ביטחון לאומי.

עורך ראשי: אלוף (מיל.) עמוס ידלין

עורך: ד"ר גבי סיבוני

חברי המערכת: ד"ר עודד ערן, פרופ' זכי שלום, ד"ר איתן שמיר

ועדה מייצגת:

סונג'וי ג'ושי / מרכז אובזרבר למחקר, הודו	אירופאים ואמריקניים, יוון
פטר ויגו ג'קובסון / הקולג' הדני המלכותי להגנה, דנמרק	תיאו נית'לינג / אוניברסיטת המדינה החופשית, דרום אפריקה
רוט דיאמינט / אוניברסיטת טורקוואטו די טלה, ארגנטינה	גלן מ. סגל / סקוריטסם ויגילאטא, אירלנד
מטין הפר / אוניברסיטת בילקנט, אנקרה, תורכיה	פרנק ג'. סילופו / אוניברסיטת ג'ורג' וושינגטון, ארצות הברית
ג'יימס ג'. ווירץ / בית הספר הימי ללימודים מתקדמים, ארצות הברית	סטפן ג'. סימבלה / אוניברסיטת פן סטייט, ארצות הברית
ריכרדו ישראל זיפר / האוניברסיטה האוטונומית של צ'ילה, צ'ילה	ט. ו. פאול / אוניברסיטת מקגיל, קנדה
דניאל זירקר / אוניברסיטת וואיקאטו, ניו זילנד	מריה רחל פריר / אוניברסיטת קווימברה, פורטוגל
ג'פרי ג'. לארסן / תאגיד יישומי מדע בינלאומי SAIC, ארצות הברית	מרים דאן קאוולטי / המכון הפדרלי השוויצרי לטכנולוגיה, ציריך, שוויץ
ג'יימס לואיס / המרכז למחקר ללימודים אסטרטגיים CSIS, ארצות הברית	אפרים קארש / קינגס קולג', לונדון, בריטניה
ג'ון נומיקוס / מרכז המחקר ללימודים	קאי מיכאל קנקל / האוניברסיטה האפיפיורית הקתולית של ריו דה ז'נרו, ברזיל
	ברונו תרטס / קרן למחקר אסטרטגי, צרפת

עיצוב גרפי: מיכל סמו'קובץ ויעל ביבר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל-אביב
דפוס: אליניר, פתח-תקווה

כתובת:

המכון למחקרי ביטחון לאומי, רח' חיים לבנון 40, ת"ד 39950, תל-אביב 6997556.
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

© 2016 כל הזכויות שמורות

(מודפס) ISSN 1565-8880 • (מקוון) ISSN 2307-9444

דבר העורך

קוראים נכבדים,

כתב העת **צבא ואסטרטגיה** יוצא לאור זו השנה השמינית. במהלך שנים אלו פרסמנו בו מאמרים במגוון תחומים. לאור התפתחות הידע בתחום הפעולה במרחב בסייבר, ודרישה גוברת לעסוק בתחום זה הן מצד קוראים והן מצד כותבים, פרסמנו בכתב העת מאמרים רבים בתחום זה. מאמרים שהלכו ותפסו מקום חשוב ורב בגליונות כתב העת.

התפתחות הידע בתחום הסייבר והגדלת העיסוק בתחום זה בארץ ובעולם, הביאה אותנו במכון למחקרי ביטחון לאומי להחליטה למקד את כתב העת בפרסום מחקרים בתחום הסייבר וכתוצאה לשנות את שמו ל-**סייבר, מודיעין וביטחון**.

הגליון הנוכחי יהיה אם כך, הגליון האחרון של כתב העת **צבא ואסטרטגיה**. כתב העת במתכונתו המעודכנת יפנה לכותבים ולקוראים ממגוון תחומי העשייה בתחום הסייבר בהם גורמי מדיניות וממשל, צבא, מודיעין, כלכלה, משפט וכמובן גורמים המפתחים ומספקים פתרונות לצד גורמים בתעשייה המהווים לקוחות של פתרונות. כל אלה הנם קהל חשוב ביותר לפיתוח הידע והשיח בתחום הסייבר.

אנחנו, במכון למחקרי ביטחון לאומי, מקווים ששינוי זה יתקבל בברכה כדי שנוכל להמשיך ולהעצים את המחקר בתחום חשוב זה ולסייע לכלל הגורמים לנהל דיון מושכל במגוון תחומי העשייה במרחב הסייבר.

בברכה,

ד"ר גבי סיבוני
עורך

אתגרי צה"ל 2015–2016

רב־אלוף גדי איזנקוט

שלושה מעצבים מרכזיים מרכיבים את האתגרים בפניהם ניצב צה"ל בעתיד הנראה לעין. המעצב הראשון הוא ההשתנות המואצת של הסביבה האסטרטגית של ישראל. הסכם הגרעין בין איראן למעצמות והסרת הסנקציות מעל איראן מהווים תפנית אסטרטגית באיום המרכזי בפניו עומד צה"ל בעשור האחרון. התפרקות הסדר הישן במזרח התיכון, שהיה קיים מאז הסכם סייקס־פיקו ב־1916, והיחלשות המסגרות המדינתיות בארבע־חמש השנים האחרונות מבטאות חוסר יציבות של האזור שתמשך לאפיין אותו עוד שנים ארוכות. גם תופעת דאע"ש והג'יהאד העולמי הפכה למחולל מרכזי במזרח התיכון. המטה הכללי של צה"ל התחיל לדון באתגר של דאע"ש כבר בסוף שנת 2013–תחילת 2014, ומאז התופעה רק הלכה והתפתחה.

המאבק הסוני־שיעי באזור, המתבטא לאחרונה בסכסוך בין איראן לערב הסעודית, הוא למעשה ביטוי למאבק על מעורבות המעצמות במזרח התיכון. ברית המועצות הייתה מעורבת במעגל המדינות הערביות הראשון שסבב את מדינת ישראל עד מלחמת יום הכיפורים. ארצות הברית פעלה במעגל הראשון סביב מדינת ישראל לפרק זמן קצר בלבנון בשנת 1958, וכן ב־1983. כיום פועלות שתי המעצמות באזור במסגרת המבצע המתמשך להביס את דאע"ש – אירוע שהוא בעל משמעות רבה עבור מדינת ישראל וצה"ל.

המעצב השני המשפיע על יכולות צה"ל והפעלת הכוח שלו לטווח הקצר הוא הסביבה האופרטיבית שבמסגרתה הוא פועל. אנו למודי ניסיון מהעשור האחרון כיצד אירועים טקטיים מתפתחים למערכות ואפילו למלחמה. כשמסתכלים על ההתרחשויות בסוריה, על המטענים שחיזבאללה מניח בשולי הר דוב, על המטענים המופעלים נגד צה"ל בשולי רצועת עזה ועל גל הטרור של החודשים האחרונים, מתחדדת ההבנה בדבר המרווח הקטן בין טקטיקה לאסטרטגיה, וכיצד אירועים טקטיים עלולים להתפתח לאירועים בעלי משמעות אסטרטגית למדינת ישראל.

המאמר הנו תמלול ערוך של דברי הרמטכ"ל בכנס השנתי של המכון למחקרי ביטחון לאומי שהתקיים בינואר 2016.

לאחר עשור של שקט מטרור מתאבדים, שגבה עד שנת 2005 את חייהם של 1,178 אזרחים וחייילים וגרם לפציעתם של למעלה מ־15,000 איש, אנו ניצבים בחודשים האחרונים בפני גל הסלמה מחודש.

המשימה של צה"ל לטווח הארוך יותר היא בניין כוחו והתאמתו לאתגרי העתיד. זאת, מתוך הבנה שצה"ל עשוי לעמוד למבחן בלוחות זמנים קצרים מאוד וכי האתגרים שיעמדו בפניו בעוד עשור יהיו מורכבים אף יותר מהאתגרים המורכבים ממילא שאיתם הוא מתמודד היום. יחד עם זאת, מול הסיכונים הלא מבוטלים יש גם הזדמנויות.

המעצב השלישי, הוא הסביבה החברתית פנימית במדינת ישראל והרצון לשנות סדרי עדיפות לאומיים. התופעה שהתחילה בקיץ 2011 עם הסיסמה "העם דורש צדק חברתי" ביטאה שאיפה להפנות משאבים למקומות נוספים מלבד הביטחון. שאיפה זאת התבטאה ומתבטאת בשיח התקשורתי על עלויות הביטחון שמתקיים מידי יום ביומו במדורים הכלכליים של כל העיתונים בישראל והיה בלא מעט מקרים אלים למדי, ובהקמתה של ועדה שבחנה כיצד ניתן לשנות את סדרי העדיפויות ולהקטין את עלויות הביטחון במדינה.

אחת ההשלכות של תופעה זו היא העובדה שצה"ל פועל ללא תוכנית רב־שנתית (תר"ש). קשה ליצור אופטימיזציה ביטחונית־צבאית ללא תכנית פעולה מסודרת ומנומקת, המאפשר לתכנן את ההתעצמות, הקיום, המוכנות, כוח האדם ומרכיבים נוספים של פעילות צה"ל. ארבע השנים האחרונות אופיינו בתקציב ביטחון שבו היה פער של חמישה־שמונה מיליארד ₪ בין בסיס התקציב ובין התקציב בפועל בסוף השנה. מציאות זו פגעה ביכולתו של צה"ל ליצור אופטימיזציה ביטחונית, לעמוד בתקציב המתוכנן ולהשיג את אמון הציבור. לשמחתנו, מצב זה נחסך השנה, לטובת מדינת ישראל וביטחונה.

השינויים האסטרטגיים

האיום המרכזי המהווה את המשימה הראשית של צה"ל החל מסוף שנת 2005 היה **איראן**. אין ספק שהסכם הגרעין בין איראן למערב הוא תפנית אסטרטגית. הוא מהווה שינוי משמעותי בווקטור שאיראן הלכה בו וגרמה לשינוי באופן שבו צה"ל מסתכל על האיום האיראני. יש בהסכם הגרעין סיכונים רבים, אך יש בו גם הזדמנויות.

באופן טבעי, תפקידו של צה"ל והעומד בראשו הוא להסתכל על קשת הסיכונים והיכולות, ודרכה לשפוט את המצב. עם זאת, עליהם לעשות את הדבר לא מתוך הנחת התרחיש החמור ביותר, שכן קבלת החלטות על פי תרחיש כזה מסוכנת לא פחות מאשר התבססות על תרחישים אופטימיים מדי. צה"ל לומד ומקיים הערכה

לאור התפנית האסטרטגית הנובעת מהסכם הגרעין עם איראן, של משמעויותיה ושל השלכותיה על בניין הכוח והפעלתו.

עלינו לעסוק בסוגיה זו בשני טווחי זמן: האחד הוא טווח הזמן של חמש השנים הקרובות, שההנחה היא שבמסגרתן איראן תעשה מאמצים גדולים לממש את חלקה בהסכם כדי ליהנות מהיתרונות הגלומים בו. הטווח השני הוא של 15 השנים הבאות, שבמהלכן יש להציב את איראן בסדר עדיפות גבוה כיעד למעקב ולניטור, כדי לבחון האם יש ערוצים חשאיים שבהם היא ממשיכה לפעול כדי לממש את חזונה להשיג נשק גרעיני. ההבנה וההנחה הרווחות בצה"ל, וגם במקומות אחרים, הן שאכן יש תפנית ושינוי משמעותי באיראן, וזאת למרות שהיא לא זנחה את שאיפתה להשיג יכולת גרעינית כחלק מתפיסתה את עצמה כמעצמה אזורית.

במקביל, צפוי המשך התהליך המתרחש בשנים האחרונות במעגל הראשון המקיף את מדינת ישראל – התגברות הסיכונים הנובעים ממאמצייה של איראן להשיג השפעה והגמוניה במרחב. איראן מנהלת למעשה מלחמה נגד ישראל באמצעות שליחים, בראשם חיזבאללה – הארגון המהווה היום את האיום החמור ביותר על מדינת ישראל. חיזבאללה הוא ארגון טרור – המצויד, מתקצב, מאומן ואפילו מונהג על ידי האיראנים מאז שנת 2006. המעורבות האיראנית ניכרת גם בסוריה, שם היא מתבטאת לא רק בתמיכה כלכלית ומדינית, אלא גם בתמיכה צבאית מעשית: מפקדים איראניים מנהלים קרבות בהם משתתפים חיילים איראניים ומיליציות שיעיות. איראן משלמת מחיר דמים על מעורבותה זאת: למעלה ממאה איראנים נהרגו עד עתה בקרבות בסוריה, ועוד מאות איראנים פצועים.

בנוסף לתמיכתה בסוריה ובחיזבאללה, משקיעה איראן מאמצים גדולים ברצועת עזה, וכן בניסיון להשפיע על ערביי ישראל. ההנחה היא שתוך שנה-שנתיים תפנה איראן תקציבים גדולים נגד ישראל ישירות. לאיראן יכולות משמעותיות מאוד, והתעשייה הצבאית שלה מתקדמת ומפותחת. עד כה העבירו האיראנים לחיזבאללה בין 800 מיליון למיליארד דולר בשנה, ולחמאס עשרות מיליוני דולרים בשנה, וההערכה היא שככל שהמצב הכלכלי באיראן ישתפר בעקבות הסרת הסנקציות מעליה, יופנו משאבים גדולים ורבים יותר לכיוון המזרח התיכון. איראן גם פועלת להעברת אמל"ח לחיזבאללה וחמאס, כפי שהוכח לפני כשנה כשצה"ל תפס את ספינת הנשק CLOS C בדרכה לרצועת עזה.

סוריה עברה שינוי משמעותי מאוד בשנים האחרונות. לפני כחמש שנים סיימתי את תפקידי כמפקד פיקוד הצפון, תקופה בה ראיתי לנגד עיני כל העת גייסות, דיוויזיות, חטיבות וגדודי קו – תמונת אויב קבועה בעלת היגיון וכתובת מדינית ברורה. כשמסתובבים היום ברמת הגולן ומתקדמים מאזור משולש הגבולות ישראל-ירדן-סוריה בדרום לעבר החרמון בצפון, בקילומטרים הראשונים ניתן

לראות מימין מוצבים של דאע"ש, שנקרא שם "שוהדא אל-ירמוך". בהמשך בולטת היערכות של הג'יהאד העולמי. צפונה יותר, באזור קוניטרה, אפשר לראות מיליציות שיעיות, ובצפון רמת הגולן רואים צבא סורי וכוחות של ארגון חיזבאללה. המציאות לאורך הגבול הישראלי-סורי נעשתה, אפוא, מורכבת מאוד ומשתנה תדיר. בשנתיים האחרונות השתלט על סוריה ארגון שעד אז לא היה כלל על סדר היום של צה"ל, ארגון שקם וכבש חלקים נרחבים מאוד של המדינה הסורית – דאע"ש. מתברר שמדובר בארגון מעין צבאי, שאליו הצטרפו אלפי ערבים מוסלמים מהמרחב המזרח תיכוני, אך גם אלפים רבים ממדינות המערב, בתוכם 600 מבלגיה, קרוב לאלף מצרפת, וכן תומכים ואוהדים מאנגליה, מאוסטרליה ואפילו מישראל. אלה עוברים שלושה-ארבעה שבועות של אימונים בסיסיים, שבעקבותיהם הם יוצאים ללחום מול צבאות סדירים ואף מגיעים להישגים בעלי משמעות. למרות הקואליציות המשמעותיות הפועלות נגד תופעה זו, מי שהציג תוצאות אפקטיביות ביותר בפעילותו בשנים 2014–2015 הוא דווקא דאע"ש, על אף העובדה שהוא לא מהווה כוח צבאי במובן המקובל ואינו עוסק, כמו כוחות צבאיים רגילים, בהפעלת כוחות אוויריים, ימיים ויבשתיים ובביצוע התקפות מסודרות. בשל מאפיינים אלה ניתן לראות בדאע"ש תופעה יותר מאשר ארגון.

בחודשים האחרונים ניתן לראות שינוי משמעותי בסוריה. ההצלחה של הגורמים הפועלים נגד משטרו של בשאר אל-אסד נעצרה, ואפילו הוסגה לאחור בחלק מהמקומות. עם זאת, נראה כי המאבק על סוריה, שהוא גם מאבק שיעי-סוני, יימשך עוד שנים ארוכות. למרות המעורבות של שתי המעצמות, שהן המפתח להצלחות מבצעיות ולהגעה להסדר כלשהו במשבר הסורי, יש קושי רב להגיע להישגים צבאיים ממשיים בקרבות. מהניסיון של ישראל במערכה ברצועת עזה וביהודה ושומרון ניתן ללמוד כי נדרש זמן רב כדי להגיע למצב שבו ניתן לומר שהמלחמה הוכרעה, במיוחד כשמדובר במלחמה בטרור. ישראל התחילה את התמודדותה עם טרור המתאבדים בשנת 2000, ורק לקראת 2004 היא הרשתה לעצמה לקבוע כי הכריעה והביסה אותו. לצורך זה נדרשה שליטה בשטח, שליטה באוכלוסייה, מודיעין מעולה והרבה מאוד כוחות בשטח. נראה שהאירועים והלחימה בסוריה יימשכו עוד תקופה ארוכה, ולהערכתנו קשה מאוד לראות שם הסדרה בתקיימא של המצב שתוכל להאריך ימים. גם אם תהיה פגיעה קשה בדאע"ש ובג'יהאד העולמי בסוריה, יש להניח שהמאבק בקבוצות הסלפיסטיות במקום יימשך עוד שנים ארוכות. ככלל, קשה מאוד למצוא גורם שיהיה מסוגל לשלוט בצורה אפקטיבית בשטחה ובאוכלוסייתה של סוריה.

ההצלחות במלחמה נגד דאע"ש מעלות את הסבירות שפעילו יפנו בסופו של דבר את קני הנשק שלהם גם כלפי ישראל וירדן. זאת, הן בשל ההיגיון האסטרטגי המכוון את פעילותם, לפיו יש מקום לחבר בין שתי המדינות, והן בשל העובדה

שכוחות דאע"ש והג'האד העולמי פרוסים במרחב הגבול בין ישראל לירדן. כוחות אלה מקיימים את שגרת חייהם, ועד היום לא התקיפו משם את מדינת ישראל. אם יש מקום במעגל הראשון סביב מדינת ישראל שבו קיימת היתכנות להבסת דאע"ש בפרק זמן קצר יחסית, זהו מדבר סיני. בחצי האי סיני פועל ארגון המסונף לדאע"ש, הנקרא "מחוז סיני" ומונה בין 600 לאלף לוחמים. הצבא המצרי שולט בשטח ובאוכלוסייה באותו אזור, ומצב זה מאפשר לו, בסבירות גבוהה, להגיע להישגים נגד הארגון המקומי בתוך פרק זמן קצר.

תופעה שמטרידה מאוד ומהווה מקור לדאגה היא האהדה בזירה הפלסטינית לפעולות דאע"ש. ברצועת עזה קיימות קבוצות של סלפים, שביצעו את כל שיגורי הרקטות מהרצועה לעבר ישראל בשנה האחרונה וגם ניסו להניח מטענים נגד כוחות צה"ל באזור. קבוצות אלו קוראות תגר על חמאס והג'האד האסלאמי, שלא ירו ולו רקטה אחת לעבר ישראל מאז מבצע "צוק איתן", ורוצות להפעיל אש נגד ישראל כדי ללבות את האווירה. גם ביהודה ושומרון מתפתחת אהדה לרעיונות של דאע"ש. סקרים שפורסמו לאחרונה הצביעו על כך שדאע"ש מקבל ביהודה ושומרון וברצועת עזה תמיכה של 13-16 אחוזים מכלל הנשאלים – נתון המהווה מקור לדאגה.

האיזמים על ישראל

איום הייחוס המרכזי של צה"ל בעת הזאת הוא ארגון חיזבאללה. זהו ארגון טרור שבנה במשך עשרות שנים רעיון אסטרטגי פשוט המאתגר את העליונות המודיעינית, האווירית והיבשתית של צה"ל: פריסה ב־240 כפרים, ערים ועיירות שיעיות ברחבי דרום לבנון, והקמתן של מערכות הגנה, מערכות של ירי תלול מסלול ונ"ט ומערכות פיקוד ושליטה בכל יישוב כזה כהכנה ליום פקודה. המאמץ העיקרי של חיזבאללה בעת הזאת הוא להגיע לדיוק של היכולת הרקטית שלו, שהיקפה התפתח בעשור האחרון מ־10,000 טילים לקרוב ל־100,000 טילים. עם זאת, היעד המרכזי של הארגון והעומד בראשו, חסן נסראללה, הוא להגיע להגמוניה שיעית בלבנון.

היערכות זו של חיזבאללה, ובמיוחד העובדה שכוחות הארגון פרוסים בתוך סביבה אזרחית, מהווה אתגר משמעותי מאוד לצה"ל, מכיוון שהיא מגבילה את חופש הפעולה שלו. יחד עם זאת, פריסה זו גם מהווה גורם מרסן וסיבה עיקרית לכך שהעשור האחרון הוא עשור של שקט בגבול ישראל-לבנון, מה גם שחיזבאללה מבין היטב את המשמעות של הסלמה בדרום לבנון עבור תושבי האזור.

המציאות באזור הגבול עם לבנון השתנתה גם מבחינת יכולותיה של ישראל. מאז 2006 השתפרו הן היכולת המבצעית של צה"ל והן, ובמיוחד, יכולתו המודיעינית. למרות דברי רהב המושמעים אחת לשבוע בנאומים של ראשי

חיזבאללה, הם מבינים היטב כי הארגון חדור על ידי ישראל מבחינה מודיעינית ומודעים ליכולת ולעוצמה הישראליות. צה"ל נתפס על ידי חיזבאללה כצבא חזק מאוד ובלתי צפוי, ועובדה זו מהווה הסבר נוסף לשקט השורר באזור בעשור האחרון. ובכל זאת, היכולת שמציב חיזבאללה מול צה"ל מטרידה, שכן היא כוללת לא רק יכולת לירי תלול מסלול, אלא גם יכולת להפעלת כוחות קרקעיים. הארגון מעורב בשנתיים האחרונות בלחימה בסוריה, וזו מקנה לו התנסות במבצעים גדולים הרבה יותר מאלה שיזם והשתתף בהם בעבר. חיזבאללה ספג אמנם כ-1,300 הרוגים וקרוב ל-5,000 פצועים בקרבות אלה, אך במקביל הגדיל את הסד"כ הסדיר שלו לכ-20,000 לוחמים, ועוד כ-25,000 לוחמים במסגרת כוח מילואים. זהו סדר כוחות ואבידות המעוררים לא מעט שאלות בלבנון עצמה לגבי המעמד והתפקיד של חיזבאללה במדינה.

הזירה פלסטינית היא הזירה המטרידה ביותר לטווח הקצר. אחרי עשור של שקט יחסי ביהודה ושומרון, מציאות לא שקטה בדרומה של מדינת ישראל ושלושה סבבי לחימה ברצועת עזה, החל באוקטובר 2015 גל הסלמה חדש בעל מאפיינים שונים מן העבר. צעירים וצעירות ללא שיוך ארגוני יוצאים ללא התרעה מוקדמת לבצע פיגועי דקירה בסכינים, הגובים לעתים מחיר דמים כבד. אלה הם פיגועי השראה המוזנים על ידי מה שאותם צעירים רואים ושומעים בסביבתם הקרובה, ובכלל זה באמצעי המדיה החדשה, שם הם סופגים רעיונות של דאע"ש ושל שאר גורמי האסלאם הקיצוני.

הנטייה הראשונית היא לטפל בהתרחשויות החדשות על ידי הכנסתן לתבניות המוכרות מן העבר. אך יש לדעת שמדובר במצב חדש, שכדי להתמודד איתו צריך להבין את זרמי העומק הפועלים בחברה הפלסטינית. צבאות וארגוני מודיעין מתמקדים בדרך כלל בשני קטבים: קוטב אחד כולל את מקבלי ההחלטות ומערכות הפיקוד של היריב, והקוטב השני – את יכולותיו. זרמי עומק הפועלים אצל הצד השני הם נושא קשה להבנה, ודווקא הם המטרידים ביותר.

מבצע "צוק איתן", שארך 51 ימים, גרם נזקים בשני הצדדים, ובעיקר בצד הפלסטיני. מאז אותו מבצע שוררת תקופה של שקט יחסי בדרום מדינת ישראל. אמנם, חמאס מפעיל מאמץ גדול לשיקום היכולות שלו, ובכלל זה יכולתו הרקטית, וכן לחפירת מנהרות התקפיות לעבר מדינת ישראל. ואף על פי כן, 2015 הייתה השנה השקטה ביותר מזה שנים: אף חייל אחד לא נשרט ואף אזרח לא נפגע. 24 הרקטות שנוירו מרצועת עזה לתוך שטח ישראל נפלו בשטחים פתוחים ולא גרמו נזקים בנפש. עם זאת, גם באזור זה קיים פוטנציאל לנפיצות גדולה, הנובעת מהמאמץ המודיעיני-מבצעי-הנדסי הגדול מאוד של חמאס ומהסיוע האיראני של עשרות מיליוני דולרים לארגון, שרק חלקם מושקעים בשיקום וחלקם האחר מופנה לבניית יכולות נגד מדינת ישראל.

בטווח הזמן הקצר, שניים מהאיומים על ישראל צפויים להתגבר ושניים לפחות. האיום הראשון שצפוי להתגבר הוא האיום התת־קונבנציונלי והתת־מדינתי מצדם של חיזבאללה, חמאס, הג'יהאד העולמי ודאע"ש. ארגונים אלה ימשיכו בניסיונותיהם לפתח נשק תלול מסלול ולדייק אותן, לחפור מנהרות התקפיות ולשפרן, ולשגר חוליות טרור וגרילה. הם יחזרו וילקטו רעיונות של אחרים כדי לבצע פיגועים מהדהדים, להטיל אימה ופחד, ובדרך זו להגיע להישגים פוליטיים. האיום השני שיהיה בתהליך של התגברות בטווח הזמן הקצר הוא האיום הקיברנטי. הסכנה שבאיום זה נובעת מההבנה של המפעילים אותו כי ניתן לממש אותו מרחוק ולהגיע בו להישגים מרשימים. האתגרים בתחום זה הם רבים, וצה"ל פועל כדי לחזק את המענה להם.

שני האיומים שלהערכתנו רמתם תפחת בטווח הזמן הקרוב הם האיום הקונבנציונלי והאיום הבלתי קונבנציונלי. האיום הקונבנציונלי מצד חילות האוויר, חילות הים, הדיוויזיות והחטיבות של מדינות האויב נמצא בירידה, למרות שצה"ל בנוי וערוך לעמוד גם בעתיד בפני איום כזה. האיום הבלתי קונבנציונלי נמצא בתהליך של ירידה בטווח של שלוש עד חמש השנים הקרובות, וזאת משתי סיבות:

- הסכם הגרעין בין איראן למערב מסיג לאחור את היכולת הפוטנציאלית הגרעינית של איראן, על ידי שהוא מפרק את יכולותיה הקיימות ומעמיק את הפיקוח על הפרויקט הגרעיני שלה. זאת ועוד, נראה שלאיראן יהיה אינטרס חזק לשמר הסכם זה בשנים הראשונות שלו כדי ליהנות מההטבות הכרוכות בו.
- הוצאת הנשק הכימי מסוריה גרמה לכך שהאיום הכימי על מדינת ישראל לא קיים עוד למעשה. יחד עם זאת מתעוררת אפשרות מטרידה אחרת, והיא שימוש אפשרי בטרור בלתי קונבנציונלי כחלק ממאבק בין יריבים שונים, בראש ובראשונה בסוריה.

הפעלת הכוח מול האיומים

צה"ל פרסם לאחרונה את האסטרטגיה שלו לציבור הישראלי. הוא עשה זאת מתוך רצון להסביר מהו האופן שבו הוא מתכוון לממש את ייעודו להגן על מדינת ישראל, להבטיח את קיומה ולנצח את אויביה באם תפרוץ מלחמה. מסמך **אסטרטגיית צה"ל** שפורסם לציבור גובש בעקבות עבודה שנעשתה בשנים קודמות, ובצורה אינטנסיבית יותר בשנה האחרונה. בצה"ל קיים מסמך נוסף, בסיווג "סודי ביותר", של אותה אסטרטגיה.

כשסוקרים את יכולותיו ועוצמתו של צה"ל ביחס ליכולות של צבאות אחרים במזרח התיכון או בעולם, ניתן לציין בסיפוק כי צבא ההגנה לישראל הוא בעל יכולות גבוהות מאוד: יש לו עליונות אווירית, מודיעינית ומית, וגם עליונות בממד הקיברנטי. יחד עם זאת, קיימת מורכבות גדולה ביכולותיו בממד היבשתי.

העליונות הגבוהה שיש לצה"ל מול צבאות האויב מתקזזת מול ארגונים תת־מדינתיים המתמקמים במרחבים בנויים בחסות מגננים והאוכלוסייה האזרחית, ומפתחים יכולות תת־קרקעיות. מצב זה יוצר מורכבות לא רק לצה"ל, אלא גם לצבאות אחרים המתמודדים עם טרור. חיזבאללה, חמאס ודאע"ש מאתגרים מושגי יסוד של צה"ל ששירתו את מדינת ישראל בצורה טובה לאורך השנים – הרתעה, התרעה, עוצמה וביטחון.

השאלה הנשאלת היא איך יוצרים הרתעה אל מול ארגוני טרור שאין להם שום מחויבות מדינית או אתית? אם בעבר צה"ל היה צריך לספק יכולת התרעה מול צבאות, היום הדרישות הן למודיעין ברמה גבוהה על ארגונים תת־מדינתיים. צה"ל זוכה להצטייד במערכות נשק ברמה גבוהה מאוד, המאפשרות לו להתמודד עם מכלול האיומים, אך ההתגוננות מול איומי הטרור במרחבים היבשתי, הימי, האווירי והקברנטי הפכה למורכבת מבעבר. החובה במלחמות העבר הייתה להשיג ניצחון מול צבאות סדירים; כיום מדובר בהכרעה של ארגונים היושבים בתוך אוכלוסייה אזרחית, תוך עיסוק בממד הזמן ובמשמעויות הצבאיות של לחימה מסוג זה במדינות דמוקרטיות ושומרות חוק כמו מדינת ישראל. כל אלה הפכו את הלחימה כיום למורכבת הרבה יותר. האתגר של צה"ל הוא להתאים את המענה המודיעיני מבצעי לשטח ולאיומים המשתנים ולספק תחושת ביטחון ללא תירוצים.

אם לוקחים לדוגמה את המרחב הפלסטיני, בולט מיד השינוי שחל בו לעומת המצב ששרר בעת המאבק בטרור המתאבדים לפני עשור. מה שעזר לצה"ל להתמודד עם הטרור הפלסטיני בעבר היה תפיסת סיכול שנשענה על עליונות מודיעינית ועל היכולת לסכל את הפיגועים לפני התרחשותם. תפיסה זו התבססה על מודיעין מצוין של שב"כ, אמ"ן וארגונים נוספים. תופעת הסכינאות של ימינו מדלגת על המרכיב האפקטיבי ביותר בלחימה בטרור – התרעה. היום הפיגוע קורה ללא כל התרעה, כשהמחבל שולף סכין ורץ לעבר האובייקט, יהיה זה חייל או אזרח. למעשה, בכל האירועים של פיגועי הסכינים מאז החלו, לא ידענו לספק התרעה. בדרך כלל אירוע דקירה אורך שניות – מהרגע שהמחבל שולף סכין ועד להפיכת האירוע לפיגוע – וסיכולו נשען לרוב על היכולת המבצעית של החיילים בשטח. שמונים אחוזים מפיגועי הסכינים התרחשו מול חיילים שעמדו בין מחבל ובין אזרחים. במקומות שכוחות הביטחון איחרו להגיע בשניות מועטות, או לא היו ליד האזרח שנדקר, המחיר ששולם בחלק מהמקרים היה מחיר דמים.

ביהודה ושומרון יש 161 יישובים ישראלים ובהם כ־400,000 תושבים, הפרוסים בין כשני מיליון פלסטינים. מדובר בשתי אוכלוסיות המעורבות ביניהן, דבר שיוצר אתגר מבצעי גדול. חובתו של צה"ל היא ליצור ביטחון ולאפשר ביטחון ותחושת ביטחון אצל תושבי יהודה ושומרון. במקביל, צה"ל נוקט מדיניות אזרחית מרחיבה כלפי האוכלוסייה הפלסטינית, תוך הפרדה ברורה בין המעורבים בטרור ובין שאר

האוכלוסייה. במסגרת זו הוא מאפשר מדי יום יציאה של 120,000 פלסטינים לעבודה בערי ישראל ובאזורי תעשייה ביהודה ושומרון, המפרנסים בדרך זו כ־600,000 עד 700,000 בני משפחה. הדבר מהווה גורם מרסן והוא אינטרס משותף של מדינת ישראל ושל הרשות הפלסטינית, כמו התיאום הביטחוני ההדדי ביניהן. תופעת הטרור ביהודה ושומרון נמשכת שנים ארוכות, ולא צריך להיות אסטרטג גדול או איש מודיעין כדי להבין שהיא תימשך עוד שנים רבות. במבט של 15–16 שנים אחורה ניתן לראות שלא חלפה שנה ללא הרוגים ופצועים כתוצאה מפגיעים: בשנה הגרועה ביותר היו 453 הרוגים ו־3,000 פצועים, ובשנה הכי פחות גרועה היו שישה הרוגים ו־253 פצועים. האתגר של צה"ל הוא, לפיכך, לרדד את הטרור ולנצח אותו בכל מקום שהדבר אפשרי, לממש את אחריותו לספק ביטחון ותחושת ביטחון, ולאפשר חופש פעולה לדרג המדיני לקבל החלטות מתוך עמדת כוח ולא תחת לחץ האירועים.

באשר לגזרות האחרות בפניהן ניצב צה"ל ניתן לומר את הדברים הבאים: אם בעבר היה נהוג לצטט את האמירה המיוחסת לקלאוזביץ, לפיה צבא נמצא באחד משני מצבים – התכוננות למלחמה או מלחמה – במציאות החדשה מדובר במצב שונה. המערכות של ימינו מבוססות בראש ובראשונה על יכולת מודיעינית גבוהה מאוד ועל יכולות חשאיות וגלויות. מטרתן היא לפגוע ביריבים ולהחליש אותם, למנוע מהם להתעצם ולהשיג יכולות מתקדמות, ולעשות כל זאת באופן שלא יביא להסלמה רחבה.

במקביל להפעלת הכוח של צה"ל לאורך כל השנה, הנעשית רחוק מהעין ובעיקר באמצעים חשאים, מתקיים מאמץ גדול לשיפור מוכנותו. צה"ל הפיק לקחים מהעשור האחרון, שבו המאמץ העיקרי שלו הופנה להחימה בטרור ולא הוקפד על קיומה של מערכת הכשרה שיטתית ואינטנסיבית. המחיר ששולם על כך היה יקר מאוד. צה"ל מבין כיום שהוא צריך להיות מוכן להתפרצות והתלקחות מערכות בלוחות זמנים קצרים וכי עליו לתעדף מוכנות זאת בין שאר משימותיו. למעשה, נושא המוכנות נמצא כיום בראש סדר העדיפויות של צה"ל.

כדי לממש את אחריותו של צה"ל אי אפשר להתבסס עוד על תוכנית "זמן יקר" שהייתה נהוגה בעבר, שעיקרה היה שהצבא יתחיל לשפר את כשירותו, להתארגן ולהכין את עצמו למבצע צבאי כאשר יעמוד בפני מצב הסלמה. ההבנה כיום היא שצה"ל צריך להיות מוכן מראש ובלוח זמנים קצר מאוד להתמודד עם התפרצויות אלימות, כדי שיוכל לממש את תפקידו וייעודו. אחד הלקחים שנלמדו הוא שאי אפשר להתבסס על המושג החמקמק שנקרא "הרתעה". אמנם, ההרתעה מחזיקה מעמד בדרום לבנון, אך האפקטיביות שלה עשויה להשתנות באופן מידי. לפיכך, המבחן של צה"ל צריך להיות, והינו, מבחן היכולת.

תר"ש "גדעון"

לצד יישומה של מדיניות הפעלת הכוח, נקט צה"ל בשנה האחרונה מהלך משמעותי ביותר לגיבוש תוכנית רב-שנתית חדשה. התר"ש האחרון שיצא לדרך בצה"ל היה בשנת 2007. היה זה תר"ש שחיזק את יכולותיו של צה"ל, אלא שמאז לא אושר כל תר"ש חדש. התוכנית הרב-שנתית החדשה – "גדעון" – יצאה לדרך בראשית 2016, כשהרעיון המונח בבסיסה הוא להקטין את היקפו של צה"ל ולמקד אותו במשימות הליבה שלו, לחזק את מרכיבי החוד, לשפר את המוכנות, ההכשרות, האימונים והמלאים, ולתת עדיפות לתחומים אלה על פני כל שאר המשימות. לצד אלה, יש להמשיך את הלחימה בטרור, תוך ניהול סיכונים מושכל. עם זאת, תהיה זאת טעות להפנות את כל המשאבים והיכולות של צה"ל למלחמה בטרור, מכיוון שכאשר הוא יידרש לדפוס רחב יותר של פעילות ומבצעים, באמצעות חטיבות ואוגדות, גייסות ופיקודים מרחביים, ואפילו המטה הכללי, הוא ימצא את עצמו במקום שבו היה בעבר ובו לא רצוי להיות בו שוב.

כאמור, תר"ש "גדעון" מבקש להתאים את צה"ל לגודלו הנכון, ובכלל זה להקטין את היקף הצבא הסדיר, צבא הקבע וצבא המילואים. השאיפה היא לטפח יחידות חזקות, מאומנות היטב ובנות קיימא, וכל זאת תוך צמצום ממדיו של צה"ל, שהוא עדיין צבא גדול מאוד ביחס לצבאות האחרים במרחב. ההחלטות הגדולות שצה"ל קיבל הן להקים זרוע סייבר כדי לתת מענה להתפתחויות בתחום זה; למזג את זרוע היבשה עם מרכיבים באגף הלוגיסטיקה; לארגן את מערך היחידות המיוחדות בחטיבה אחת, ובכלל זה לבסס את מפקדת העומק; להפוך את אוגדה 98 לאוגדת עומק סדירה; לגבש יכולות נלוות, שבבסיסן עומדות הרשתיות והשילוביות. כל זאת, כדי ליצור אפקטיביות גבוהה יותר.

למדינת ישראל יש תעשייה ויכולת מדעית ראויה לציון, דבר הגורם לצה"ל התלבטות קבועה סביב השאלה לאן עליו להפנות את כיווני ההתעצמות שלו. צה"ל נמצא בתהליך של רכש נרחב, לאחר שהחליט כי ביסוס יכולותיו מחייב אותו לשים את הדגש על מכפילי כוח ייחודיים במקום להמשיך ולפתח יכולות חדשות. בנוסף לכל אלה נמשך פרויקט מעבר צה"ל לנגב, שבמסגרתו יעברו לשם בעשור הקרוב מרכיבים משמעותיים מיכולות הצבא. זהו מהלך עתיר משאבים, הכולל פינוי של צה"ל ממרכז הארץ. כן מושם דגש על חיזוק מעמדו של צה"ל כצבא ממלכתי – צבא העם – וננקט מהלך רב משמעות חברתית, כלכלית, וביחסי צבא-חברה.

אתגרי העתיד

האתגר הראשון הניצב בפני צה"ל הוא לשמר הרתעה אזורית, לתרום להבסת דאע"ש ולהגדיל את חלון השקט הבטחוני ככל האפשר. זאת, תוך שמירה על

הסכם השלום והיחסים המיוחדים עם מצרים וירדן והתמודדות עם הנפיצות של הזירה הפלסטינית. מדובר באתגר לא פשוט בתוך הטלטלה העוברת על האזור. האתגר השני הוא לחזק את היכולת הרב־ממדית של צה"ל להגנה ולתמרון באוויר, בים וביבשה. לצורך זה הוקצו לצה"ל משאבים גדולים המאפשרים לו להגן על מדינת ישראל הן בשגרה והן במצב של מלחמה. המדובר, בין השאר, ביכולת הגנה אקטיבית של ארבע־חמש שכבות, שמספקות לישראל את המענה המתקדם בעולם. כן כולל אתגר זה את חיזוק ההגנה בממד הימי על ידי רכש ספינות להגנה, וכן חיזוק הממד הקיברנטי. בסך הכל מדובר על חיזוק היכולת המודיעינית, האווירית, הימית והקיברנטית אל מול היכולת היבשתית והאתגרים שמציבים בפנינו אויבנו בלבנון וברצועת עזה. בנוסף כולל האתגר את הצורך ליצור שילוביות בכל המערכים הצבאיים ולהגביר את השילוביות עם המוסד, השב"כ וארגוני הביטחון האחרים – שילוביות המהווה מכפיל כוח לצה"ל ולמדינת ישראל. אתגר גדול הוא שימור המציאות ברצועת עזה וסיכול ניסיונות להפר את ריבונותה של מדינת ישראל בממד התת־קרקעי. בראש סדר העדיפויות בתחום זה עומדת בניית מענה הגנתי, סיכולי והתקפי לאתגר המנהרות.

אתגר נוסף הוא חיזוק הביטחון ותחושת הביטחון ביהודה ושומרון אל מול גל ההסלמה הנוכחי. המדובר מצד אחד בלחימה בטרור בצורה יעילה ומקצועית ורבת תועלת מבצעית ומודיעינית, שתיתן מענה לאתגר של טרור היחידית וחוליות הירי, ומצד שני במתן תקווה ויכולות לאוכלוסייה הפלסטינית לחיות את חייה ולפרנס את משפחותיה. תהיה זאת טעות חמורה להטיל סגרים וכתרים על היישובים הפלסטיניים, שכן ענישה כזאת תפעל, בסופו של דבר גם נגד האינטרס הישראלי. יש להמשיך ולשמר את ההרתעה בזירה הצפונית הן מול הג'יהאד העולמי ודאע"ש, הן מול הכוחות האיראניים שמפעילים משם מיליציות שיעיות והן מול חיזבאללה. לצד שימור ההרתעה, יש לשמר את הדימוי המוצדק ואת היכולת של צה"ל כאויב בלתי צפוי היודע להגיב בצורה חריפה.

צה"ל מבין את המצב כהווייתו, מקבל החלטות אמיצות ואף נוטל סיכונים כדי להתאים את עצמו להתמודדות עם האתגרים הרבים שהוא ניצב בפניהם. כל זאת, תוך כוונה ומאמץ להפוך את החזון למציאות ולהיות צבא לוחם ואיכותי הנמצא ברמת כשירות גבוהה, יודע לנצח את אויביו, ובמקביל מפתח את יכולותיו העתידיות. צה"ל פועל להיות צבא עם ממלכתי המבוסס על אנשים איכותיים, מחויבים ובעלי תחושה לאומית, צבא צנוע שיוצא מן העם וחוזר אל העם, צבא שנשען על תרבות ארגונית יעילה וזוכה לאמון הציבור. אין זה מובן מאליו שצה"ל זוכה לאמון הגבוה ביותר בסקרים הנערכים מידי שנה. מדובר בנכס שיש לטפח ולשמר.

אנו נמצאים בתקופה של סיכונים והזדמנויות. עלינו לשמר את נכסיותה של מדינת ישראל במרחב כמדינה דמוקרטית, כאי של יציבות ועוצמה צבאית, מדעית וערכית, וזאת במקביל להיערכות מול הסיכונים שנכון להיערך אליהם ולניהול סיכונים שכבר קיימים. ללא ניהול סיכונים מושכל יהיה קשה מאוד לצה"ל לעשות קפיצת דרך קדימה ולהיערך היטב לעמידה בפני האתגרים. צה"ל צועד בכיוון זה, ועדות לכך ניתן לראות כבר כיום הן באסטרטגיית צה"ל והן בתר"ש "גדעון".

עקרונות השיח בין הדרג המדיני לדרג הצבאי בישראל – בעקבות מסמך "אסטרטגיית צה"ל"

קובי מיכאל ושמואל אבן

היחסים בין הדרג הצבאי והדרג המדיני הם מורכבים ורבי פנים, גם תיאורטית וגם מעשית. הבעיות שהתגלו בממשק בין שני הדרגים במדינת ישראל הובילו לכך שהפעלת צה"ל לא תמיד הייתה יעילה, או שנוצר משבר ציפיות בין שני הדרגים. בנוסף לכך, קיימת בעיה של חוסר לכידות בעמדות הדרג המדיני, דבר שהוביל לכך שהנחיותיו לצבא לא תמיד עלו בקנה אחד עם עמדת הממשלה, או שההוראות שנתן הדרג המדיני לצבא היו מעורפלות.

על רקע זה בולט פרסומו, באוגוסט 2015, של מסמך "אסטרטגיית צה"ל". במסמך זה, עליו חתום הרמטכ"ל, ניתן למצוא, בין היתר, הצעה להסדרת השיח בינו ובין הדרג המדיני, תוך הבהרת מעמדו של הרמטכ"ל והאוטונומיה התפקודית שלו. הרמטכ"ל מציע במסמך לדרג המדיני איך לנסח את הנחיות לצבא, וזאת כדי להביא להתאמה בין המעשה הצבאי ובין התכלית המדינית ולמנוע משבר ציפיות. לפי המסמך, ההישג הנדרש מצה"ל הוא "הניצחון", שאינו בהכרח הכרעה של האויב, ועל כן הוא מחייב הגדרה מראש על ידי הדרג המדיני, בשיח עם הרמטכ"ל, ועוד לפני הפעלת הצבא. פרסום "אסטרטגיית צה"ל" הוא אירוע חסר תקדים ביחסי הדרג הצבאי עם הדרג המדיני בישראל, ויש בו גם להעיד על רגישות של הרמטכ"ל לדעת הקהל הישראלית.

מילות מפתח: אסטרטגיית צה"ל, יחסי דרג מדיני-דרג צבאי, אסטרטגיה, מרחב שיח, למידה, פיקוח אזרחי

ד"ר קובי מיכאל, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי.
ד"ר שמואל אבן, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

מבוא

במדינות דמוקרטיות, הדרג המדיני ממונה על הדרג הצבאי. יחד עם זאת, המחשבה שניתן לסמן באופן חד את גבולות האחריות בין שני הדרגים הינה מוטעית מיסודה, ולמעשה קיים קושי מובנה ביחסים ביניהם. קושי זה מוכר גם בישראל מאז ראשית ימיה של המדינה: ליקויים בשיח בין הדרג המדיני לדרג הצבאי התגלו ברוב המלחמות והמערכות הגדולות, ואף עמדו במרכז עיסוקן של ועדות חקירה, כגון ועדת אגרנט בעקבות מלחמת יום הכיפורים וועדת וינוגרד בעקבות מלחמת לבנון השנייה.

באוגוסט 2015 חשף הרמטכ"ל, רב־אלוף גדי איזנקוט, את מסמך "אסטרטגיית צה"ל" בפני הציבור הרחב.¹ מדובר בגרסה בלתי מסווגת של מסמך העוסק באסטרטגיה של הצבא, אשר גובש במסגרת הכנת התוכנית הרב־שנתית "גדעון". אותה ביקש הרמטכ"ל לתקצב ולאשר (התכנית אכן אושרה באפריל 2016). מסמך זה מציג את אפשרויות הפעולה של צה"ל ואת התפוקות הביטחוניות שביכולתו לספק בתקציב נתון. הרמטכ"ל הוא היחיד החתום על המסמך, אבל ניתן להניח שהוא מקובל על שר הביטחון ועל ראש הממשלה.²

מסמך אסטרטגיית צה"ל מציג את אפשרויות הפעולה של צה"ל ואת התפוקות הביטחוניות שביכולתו לספק, בהינתן משאבים הולמים. בנוסף, במסמך מציע הרמטכ"ל לדרג המדיני כיצד להנחות את הצבא להשגת המטרות וההישגים הנדרשים ממנו, וקורא לשיח ביניהם בשלב שלפני מתן ההוראות. מטרתו של שיח זה היא לקיים בירור הדדי של המצב כפי שמבין אותו כל אחד מהצדדים, להבהיר לרמטכ"ל את המטרות והאילוצים של הדרג המדיני ולהביא לידיעת הדרג המדיני את היכולות של צה"ל. עצם הצורך של הרמטכ"ל לקרוא לדרג המדיני לשיח, ועוד במסמך פומבי, מעיד על המשך קיומו של פער בתחום זה, הקיים, כאמור, מאז ראשית ימיה של המדינה.

מאמר זה עוסק בסוגיית השיח בין הדרג המדיני לדרג הצבאי ומתמקד בשאלה מהם העקרונות והדפוסים שאותם מבקש הרמטכ"ל להנחיל בשיח זה, וכיצד הם מתיישבים עם התיאוריות המקובלות בתחום זה ועם היחסים בין שני הדרגים בישראל בעבר? המאמר מחולק לשני חלקים: בחלקו הראשון מוצג רקע תיאורטי בנוגע ליחסים בין הדרגים המדיני והצבאי בכלל, וסקירה של ליקויים בולטים בשיח ביניהם במדינת ישראל, כפי שנחשפו באירועים שונים בעבר. בחלק השני מוצגת עמדת הרמטכ"ל בנוגע ליחסים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי, כמשתקף ממסמך "אסטרטגיית צה"ל", ניתוח של הכותבים לעמדה זאת, משמעויות והמלצות.

רקע תיאורטי: יחסי דרג מדיני-דרג צבאי

יחסי הדרג הצבאי עם הדרג המדיני הם חלק ממערכת היחסים בין המגזר האזרחי למגזר הצבאי. הם מורכבים ורבי פנים, ועל כן מהווים כר נרחב למחקרים אקדמיים ולחקיקה בעולם ובישראל.³

מוסכמת יסוד היא שבמדינה דמוקרטית הדרג המדיני אחראי להפעלת הכוח. הוא עושה זאת על ידי שליטה על הצבא באמצעות מנגנון הפיקוח האזרחי והנחייתו אותו. התיאוריה בתחום זה עוסקת במהות הפיקוח האזרחי על הצבא במדינות דמוקרטיות, ובאופן קונקרטי – בשאלות כמו: עד כמה אמור הדרג המדיני להיות מעורב בעבודת הדרג הצבאי? מהי חלוקת האחריות בין שני הדרגים? האם קיימת אחריות משותפת לשניהם? כיצד צריכים להתנהל השיח ויחסי הגומלין ביניהם?

הפיקוח האזרחי על הצבא הוא למעשה המנגנון המסדיר את יחסי הדרג האזרחי והדרג הצבאי במדינה הדמוקרטית. יש מי שהגדירו את הפיקוח האזרחי באופן רחב ומוחלט. לדוגמה, ריצ'ארד קון טוען כי סמכות הדרג האזרחי היא מוחלטת וכוללת וכי הוא אחראי להנחות את הצבא בכל תחום ונושא, ובכלל זה בסוגיות של בניין הכוח והפעלתו. לפי הגדרתו של קון, כל אוטונומיה תפקודית של הצבא היא תוצאה של בחירת הדרג המדיני להאציל לו סמכויות, שאותן הוא יכול לקחת בחזרה בכל רגע נתון.⁴

ישנן הגדרות רכות יותר, ואף כאלו שממירות את המושג "פיקוח אזרחי" במושג "הנחיה אזרחית".⁵ במאמר זה נשתמש בהגדרה של הפיקוח האזרחי כ"אחריות של הדרג המדיני להלימה של המעשה הצבאי למטרות המדיניות".⁶

חיבורו של סמואל הנטינגטון משנת 1959, **החייל והמדינה**,⁷ היה במשך שנים רבות "האורים והתומים" בתחום זה. הנטינגטון פיתח את עקרונות "הפיקוח האזרחי האובייקטיבי" במדינה הדמוקרטית, שיישומם אמור להבטיח את ההרמוניה בין הדרג המדיני והדרג הצבאי ולמנוע את התערבות האחרון במרחב הפוליטי. הפיקוח האזרחי האובייקטיבי מושתת על הבחנה ברורה מאוד בין המרחב הצבאי ובין המרחב האזרחי ועל הקפדה על אוטונומיה תפקודית של הצבא (בניית הכוח והפעלתו), תוך התבססות על עקרונות המקצועיות הצבאית.

מוריס ג'אנוביץ, הנמנה יחד עם הנטינגטון על האבות המייסדים של תחום הידע הזה, הציג בספרו **החייל המקצועי**⁸ עמדה מנוגדת לזו של הנטינגטון והסתייג מהבחנה ברורה בין המרחב הצבאי ובין המרחב האזרחי. עמדתו זאת נבעה מהעובדה שלצבאות המודרניים יש ויהיו יותר ויותר תפקידים בעלי אופי שיטורי (constabulary), שעלולים ליצור ניכור בין הצבא לחברה ככל שתגדל הפרדה בין המרחבים. להבנתו של ג'אנוביץ, מנגנון הפיקוח האזרחי האפקטיבי צריך להיות מושתת על חשיפה גבוהה של הקצונה לחברה וחינוכה להפנמת הערכים

החברתיים, וזאת כדי להבטיח שקציני הצבא יפעילו את הכוח הצבאי לטובת מטרות ראויות ומתאימות בעיני החברה.

המתח בין שתי הגישות שייצגו האבות המייסדים והביקורת שהושמעה על גישות אלו בהמשך, הביאו להתפתחות התשתית התיאורטית של תחום היחסים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי. להבדיל מהגישה הסוציולוגית של ג'אנוביץ, התיאוריה של הנטינגטון שיקפה גישה של מדעי המדינה ונחשבה לדומיננטית עד לשנות השמונים המאוחרות של המאה הקודמת. אז החלו להתפתח תיאוריות מתחרות, שצמחו מתוך ביקורת כלפי התיאוריה הנטינגטונית.⁹ שלוש תיאוריות בולטות ולוונטיות לדיון בנושא יחסי הגומלין והשיח בין הדרגים המדיני והצבאי בישראל במאמר זה.

תיאוריית "האחריות המשותפת" (shared responsibility) של דאגלאס בלאנד¹⁰ מדגישה את ההבחנה בין הסמכות החוקית והנורמטיבית, הנתונה לדרג המדיני, ובין ההכרח בחלוקה מוסכמת של האחריות בין שני הדרגים. זאת, לצד שותפות ביניהם באחריות לגיבוש אסטרטגיית הביטחון הלאומי בהיבט הצבאי ולאופן מימושה על ידי הדרג הצבאי, בכפוף להנחיות הדרג המדיני. אלוף (מיל') גרשון הכהן, לשעבר מפקד המכללה לביטחון לאומי בצה"ל, אימץ את רעיון האחריות המשותפת של בלאנד. לדעתו, "אחריות משותפת אינה מתבטאת בשאלה למי מקור הסמכות, שכן תמיד מקור הסמכות מצוי באורח לא סימטרי בידי הדרג המדיני, אלא בשאלה כיצד נוצר הרעיון, מי היזם ומי הארכיטקט. לשניהם יש מקום לבטא את עצמם ביצירת הרעיון ושניהם נמצאים בשדה זה באחריות משותפת".¹¹ הכהן מתנגד נחרצות לתפיסה המזהה את המערכת הביטחונית, ובכללה הדרג הצבאי, ככלי בלבד בידי הדרג המדיני. הוא מבחין בין ההיבט החוקתי-מוסדי לבין ההיבט הקוגניטיבי, זה הקשור לתהליכי פיתוח הידע ביחסי שני הדרגים: "בבירור הסוגיות האסטרטגיות, הדרג הצבאי, בתור ארכיטקט, אינו רק מתווך בין היזם לבין פועלי הבניין, אלא הרבה מעבר לזה. וכאן צריך לדבר על מערכת יחסי העבודה המתקיימת בין הארכיטקט לבין היזם, כאשר הדרג המדיני במטפורה זו הוא סוג של יזם, ומהמצבאי ומראשי מערכת הביטחון אני מצפה לפעול כארכיטקט מהסוג הטוב. מערכת היחסים הזאת היא מורכבת".¹²

תיאוריית "ההתאמה" (concordance theory)¹³ של רבקה שיף כוללת במשוואת יחסי הדרגים גם את החברה האזרחית. לטענתה, מהות הפיקוח האזרחי היא תלוית הקשר תרבותי ותוצאה של הסכמה בין שלושת השחקנים (הדרג המדיני, הצבא והחברה) בנוגע למרחב האוטונומי של הצבא ולאופן התנהלותו מול הדרג המדיני. הביקורת העיקרית של שיף התמקדה באתנוצנטריות האמריקאית, שהובילה לתפיסה אוניברסלית לגבי מהות הפיקוח האזרחי במדינה הדמוקרטית.

שיף בחנה את המקרה ההודי ואת המקרה הישראלי והצביעה על דפוסים שונים של פיקוח אזרחי.

תיאוריית ה"שותפות מכוונת מטרה" (targeted partnership)¹⁴ היא פיתוח של רבקה שיף על בסיס תיאוריית "ההתאמה" וניתוח הניסיון האמריקאי בעיראק ובאפגניסטן. תיאוריה זו מדגישה את חשיבות השיח בין הדרג המדיני לדרג הצבאי. לטענת שיף, דפוסי השיח בין שני הדרגים בתקופת מזכיר ההגנה אמריקאי דונלד רמספלד התאפיינו בזלזול מצדו בקצונה הצבאית, בנוקשות, בפורמליות ובמאמץ לשרטט גבולות ברורים בין המרחב הצבאי למרחב המדיני. התוצאה הייתה אסטרטגיה אמריקאית כושלת, מאחר והדרג המדיני לא נחשף לידע של הדרג הצבאי, והדרג הצבאי ויתר על חובתו להשמיע את דעתו המקצועית והקפיד על ציות מלא לדרג המדיני, גם כשהיה ברור לו שמטרות הדרג המדיני והנחיותיו בעייתיות ולא רלוונטיות להקשר המתהווה. לעומת המצב בתקופתו של רמספלד, השיח בין הדרגים בתקופת מזכיר ההגנה גייטס והגנרל פֶּטְרָאוּס כמפקד הכוחות האמריקאיים בעיראק, התאפיין בפתיחות רבה ובשיתוף של מומחים צבאיים ואזרחיים. שיח זה סייע לדרג המדיני להבין את מורכבות סביבת הפעולה בשתי זירות ואת יכולות הצבא ומגבלותיו, ולכן האסטרטגיה שגובשה הייתה רלוונטית יותר והתוצאות טובות יותר.

התובנות בנוגע לחשיבות השיח הפתוח והמתמשך בין הדרגים מתקופות גם בדוח של מכון "ראנד" על 13 שנות הלחימה האמריקאית בעיראק ובאפגניסטן.¹⁵ אחד הלקחים החשובים (מבין שבעה לקחים) המוצגים במחקר המקיף של המכון קובע: "הקו המטושטש בין מדיניות לאסטרטגיה מחייב את [דרג] האזרחים ואת הצבא להיות מעורבים בדיאלוג דינמי ואינטראקטיבי כדי ליצור אסטרטגיה מוצלחת, אבל לרוב הם נכשלים בכך [...] אין התאמה בין המטרות, דרכי הפעולה והאמצעים, בעטיין של מטרות מדיניות שאפתניות מדי, דרכים לא רלוונטיות למימוש המטרות או אמצעים לא מתאימים". המחקר של מכון "ראנד", שכאמור מדגיש את חשיבותו של השיח האינטראקטיבי בין הדרגים, מבקר את המצב הנוכחי בארצות הברית:

התהליך הנוכחי אינו מגבש אסטרטגיה רלוונטית באופן שגרתי [...] מדינאים נדרשים לקיים דיאלוג אקטיבי עם הצבא ועם מקורות מידע אחרים כדי לדווח על ניתוח המצב, כמו גם כדי לפתח מטרות מדיניות ריאליות. התהליך האינטראקטיבי חייב להימשך באמצעות פיתוח חלופות [...] עיצוב האסטרטגיה מוגבל גם מכיוון שאין תהליך אזרחי-צבאי ממוסד שיכול לזהות באופן קפדני הנחות, סיכונים, תוצאות אפשריות והשלכות מהמעלה השנייה [...] היעדרו של תהליך כזה מונע התאמה של האסטרטגיה בזמן הנכון כמענה להתפתחות האירועים ולהבנתם.¹⁶

יחסי גומלין שעוצבו על ידי שימור המתכונת ההיררכית והשמרנית, הגורסת הפרדה מוחלטת בין הדרג הצבאי לדרג המדיני, יצמצמו את מרחב השיח ביניהם. במציאות של מרחב שיח מצומצם בין שני הדרגים, הדרג המדיני יתקשה לממש את מהות הפיקוח האזרחי על הצבא, במובן של התאמת המעשה הצבאי לתכלית המדינית.¹⁷ למשל, כאשר אין בירור בין הצדדים לגבי תכלית הפעלת הכוח, עלול להיווצר מצב של שימוש בעודף כוח צבאי לצורך פתרון בעיות פוליטיות, או לחילופין נטילת סיכונים יתר צבאיים. לעומת זאת, כאשר הדרג המדיני חושף בפני הדרג הצבאי את כוונותיו האסטרטגיות, הדרג הצבאי יכול להציג בפניו את הערכת המצב שלו על בסיס הידע שפיתח, וכן חלופות צבאיות רלוונטיות.¹⁸

מרחב שיח למידה פתוח מאפשר, ככלל, לאתגר את הידע והתפיסות הקיימות באמצעות חשיבה מחודשת על תבניות מושגיות. בשיח למידה כזה יכולים מקבלי ההחלטות לפתח מערכת מושגים מתאימה ותשתית למערכת פרשנית רלוונטית,¹⁹ אשר תתרום ליצירת הבנות חדשות על המצב, על המטרות ועל דרכי השגתן. בה בעת, שיח פתוח מאפשר הבעת דעות אחרות או ביקורת, שקשה להעלות בשיח הנְחִייה.²⁰

הצורך בלמידה חיוני במיוחד עבור הדרג המדיני במקרים שבהם הוא חסר את הניסיון ואת הידע הנוגעים למורכבות האסטרטגיה הצבאית והתכנון האופרטיבי, וכתוצאה מכך עלול לטעות לגבי המחירים והסיכונים הכרוכים בהפעלת הצבא. מודל "שותפות מכוונת מטרה" מאפשר למומחים הצבאיים מרחב גדול יותר להצגת מומחיותם, וכך יכול הדרג המדיני לגבש יעדים לצבא, ההולמים את הסיכויים ואת הסיכונים שברצונם ליטול.

שתי הגישות – האוטונומיה התפקודית של הרמטכ"ל ו"האחריות המשותפת" – הן בעלות יתרונות וחסרונות, ועל כן עלול להיווצר ביניהן מתח במצבי קיצון, במיוחד כאשר מנסים ליישם את גישת "האחריות המשותפת" באמצעות שיח פתוח המזמין שבירת היררכיות. במקרה זה, הרמטכ"ל עשוי להיות מוזמן לממשלה יחד עם צמרת צה"ל ומומחים צבאיים למיניהם, ואלה יידרשו על ידי שרים להביע את דעתם. במפגש כזה עשויים הממשלה או הקבינט לקבל החלטות רובניות, שאינן עולות בקנה אחד עם עמדת הרמטכ"ל ועבודת המטה שביצע הרמטכ"ל, ולעתים אינן תואמות את מטרות ראש הממשלה. לחילופין, אימוץ קשיח של האוטונומיה התפקודית, שפירושו קשר בלעדי של הדרג המדיני עם הרמטכ"ל, ימנע מהדרג האזרחי חשיפה במישרין לידע נוסף ולדעות אחרות הקיימות בצבא. לצורך ניתוח מסמך "אסטרטגיית צה"ל", נבחין בין שני סוגי שיח בין הדרגים:

- **שיח למידה** – שיח מתמשך, רחב, עמוק, תשתיתי ולא בהכרח קונקרטי, שמטרתו חילופי ידע והשקפות לצורך עיצוב מדיניות, אסטרטגיה, תכנון, הערכות מצב עתיות ועדכון. בשיח זה לומד הדרג המדיני לעומק מהם האיומים הביטחוניים

ויכולות הצבא, ואילו הדרג הצבאי לומד על מטרות הדרג המדיני כדי לתת להן מענה צבאי הולם. שניהם יחד יוצרים תוצרים אסטרטגיים בעלי ערך מדיני וצבאי קוהרנטי.²¹ שיח למידה יכול להתפתח רק באקלים מסוים של פתיחות ביחסי הדרגים ושל נכונות הדרג המדיני להכיר בפערים בין המטרות המדיניות ובין היכולות הצבאיות. שיח כזה עשוי לשנות את המטרות המדיניות, או להגדיל את המשאבים להקמת יכולות צבאיות.

- **שיח בירור והנחייה** – שיח ממוקד וקונקרטי, שנועד לגיבוש הערכת מצב ולבירור עמדות לקראת קבלת החלטות אסטרטגיות מסוימות בידי הדרג המדיני, כגון לקראת יציאה למבצע צבאי או במהלכו. בירור כזה יכול לעסוק בהישג הצבאי הנדרש לצורך השגת היעדים המדיניים, בדרכים להשגתו, בסיכונים בהקשר קונקרטי וכדומה. שיח בירור והנחייה הוא גם שיח שבעקבותיו יוכל הרמטכ"ל להניע תהליכי למידה בתוך הצבא, שיובילו לגיבוש אסטרטגיה ותוכניות. שיח בירור והנחייה אמור להיות יעיל יותר אם קדם לו שיח למידה בין הדרגים.

ליקויים בולטים ביחסי הדרג המדיני והדרג הצבאי בישראל

ועדת החקירה הממלכתית לעניין מלחמת יום הכיפורים (ועדת אגרנט) הטילה את מלוא האחריות על הדרג הצבאי ולא עסקה באחריות הדרג המדיני למלחמה. הציבור לא קיבל עמדה זאת. גם יצחק רבין, שכיהן כשר בממשלת גולדה מאיר ומאוחר יותר כראש ממשלה, דחה כמה מהמלצות הוועדה. הוא הדגיש את האחריות של כל אחד מהדרגים ואת הסיכון שבבריחת הדרג המדיני מאחריותו, בשל ההשלכות שהדבר יגרור על מידת נכונותו של הדרג הצבאי להציג את עמדתו בבהירות ובישור, ליזום ולהסתכן.²²

ועדת אגרנט עצמה העירה, עם זאת, במפורש כי "חוסר ההגדרה של הסמכויות (במשולש הממשלה-שר הביטחון-ראש המטה הכללי), השוור במצב הקיים בתחום הביטחון, תחום שאין למעלה ממנו לחיוניות, מכביד על אפקטיביות הפעולות, גורע ממיקוד האחריות ואף גורם לאי-בהירות ומבוכה בקרב הציבור".²³ לאור זאת, חוקקה הכנסת בשנת 1976 את חוק יסוד: הצבא, המסדיר את מדרג הסמכות והאחריות על צה"ל. לפי החוק, "הצבא נתון למרות הממשלה"; "השר הממונה מטעם הממשלה על הצבא הוא שר הביטחון"; "הדרג הפיקודי העליון בצבא הוא ראש המטה הכללי" והוא "נתון למרות הממשלה וכפוף לשר הביטחון". ראש הממשלה לא מוזכר בחוק, וגם אחריות הדרג המדיני כלפי הצבא אינה מוגדרת. למעשה, החוק לא פתר חלק מהבעיות, ובעיקר את הסדרת אחריותו הישירה של ראש הממשלה, שבפועל מעורב לעומק בענייני הצבא כמעט מדי יום.²⁴

משמעותו של חוק יסוד: הצבא היא שהממשלה היא המפקד העליון של צה"ל, והרמטכ"ל כפוף אליה בשני ערוצים: באמצעות כפיפותו הישירה לשר הביטחון

ובהיותו נתון למרות הממשלה. מרות הממשלה גוברת על כפיפות הרמטכ"ל לשר הביטחון. מכיוון שכך, הוראות שר הביטחון חייבות להיות על דעתה של הממשלה, והרמטכ"ל אמור להיות מעודכן בהן (ולא רק דרך שר הביטחון). תקלות בשיח יכולות להיות כאשר הרמטכ"ל ו/או שר הביטחון פועלים שלא על דעת הממשלה (במתכוון או שלא במתכוון), כאשר הממשלה ו/או שר הביטחון מנחים את צה"ל שלא דרך הרמטכ"ל, או במצב של תפקוד לא תקין של שר הביטחון או הרמטכ"ל או שניהם יחד.

במלחמת לבנון הראשונה היה פער גדול מאוד בין היעדים שאישרה הממשלה כקולקטיב ובין היעדים מרחיקי הלכת שאליהם הובילו שר הביטחון אריאל שרון והרמטכ"ל רפאל איתן את צה"ל.²⁵ היחסים בין שני הדרגים היטשטשו, מאחר ששר הביטחון תפקד הן כרמטכ"ל-לעל והן כבעל סמכויות מדיניות רחבות. כך, למשל, לפי מחקר שנערך בצה"ל, שרון הנחה את אלוף פיקוד הצפון ב־7 ביוני 1982 "לזוז" לעבר הצבא הסורי ועשה זאת בלי להתייעץ עם הממשלה.²⁶ (אשר שאפה להימנע מעימות צבאי עם הסורים). הרמטכ"ל מילא אחר הנחיות שר הביטחון, למרות שהן לא תאמו את עמדת הממשלה, ובכך חטא לתפקידו כנתון למרות הממשלה. המהלך הוביל להרחבה משמעותית של גבולות המלחמה וממדיה. בהמשך נרצח הנשיא הנבחר של לבנון, בשיר ג'ומייל, והתרחש הטבח שעשו מיליציות נוצריות במחנות פליטים בלבנון ("אירועי צברא ושתילא"), במרחב שהיה תחת שליטתו של צה"ל. בשונה מוועדת אגרנט, שהטילה את האחריות על הדרג הצבאי בלבד, ועדת כהן, שחקרה את אירועי מחנות הפליטים, הטילה את האחריות על הדרג המדיני, ובעיקר על שר הביטחון שרון.

במהלך חודשיה הראשונים של האינתיפאדה השנייה, שפרצה בשנת 2000, נמצאו ליקויים ביחסים בין הדרגים המדיני והצבאי. כך, למשל, הדרג המדיני לא הקפיד על מימוש הנחיותיו על ידי הצבא, ובהמשך האינתיפאדה התעלם הרמטכ"ל שאול מופז מהנחיית הדרג המדיני לפנות את גבעות אבו סנינה בחברון (חלק משטח A), בעקבות הבנה אליה הגיעה ממשלת ישראל עם הרשות הפלסטינית. מופז סבר שמדובר בטעות מבחינה צבאית והעדיף להתעלם מהנחיית ראש הממשלה שרון ושר הביטחון בן-אליעזר, ששהו באותה העת בביקור ברוסיה.²⁷ מלחמת לבנון השנייה בשנת 2006 המחישה באופן החמור ביותר את הבעייתיות ביחסי הדרג האזרחי והדרג הצבאי בישראל. ועדת וינוגרד, שחקרה את אירועי המלחמה, הגדירה את האחריות הנדרשת מהדרג המדיני כלהלן: "על הדרג המדיני להנחות ולכוון את פעולת הדרג המקצועי בגופי הביטחון ומדיניות החוץ ולפקח עליהם; להעמיק את השיח בין הדרג המדיני וראשי גופי המודיעין להבנת הצרכים והטמעת ההערכות; ולדרוש ולהנחות פיתוח מסמכי יסוד אסטרטגיים בנושאים מרכזיים ולאשרם, תוך תכלול לראייה מדינית-ביטחונית כוללת".²⁸ ועדת

וינוגרד קבעה כי האחריות על תוצאות המלחמה מוטלת על שני הדרגים. למעשה, שני הצדדים הבינו זאת עוד לפני סיום הלחימה, כפי שמלמדת שיחה שהתנהלה בין שר הביטחון עמיר פרץ ובין הרמטכ"ל דן חלוץ ב־14 באוגוסט 2008 – יומה האחרון של המלחמה. הרמטכ"ל, שהופתע מהצעת השר פרץ להקים ועדת בדיקה, הדגיש בפניו: "אם יש דבר שצריך לבדוק והוא בתוך המערכת, [זהו] הממשק הצבאי-מדיני". בהמשך השיחה שב הרמטכ"ל וטען כי "צריך לבדוק את המדיניות שהייתה נקוטה במדינת ישראל שש שנים". שר הביטחון הסכים עם הדברים, אך הבהיר שנושא המדיניות אינו בתחום סמכותו של הרמטכ"ל וכי האחריות לבדיקה זו מוטלת על הדרג המדיני. בסיום השיחה ביניהם שב הרמטכ"ל ואמר לשר פרץ כי יש לבדוק דבר נוסף: "הדיאלוג בין הדרג המדיני לדרג הצבאי, בינך לבני²⁹...".

מבצע "עופרת יצוקה", שנערך בין סוף 2008 לתחילת 2009, מדגים בעייתיות ביחסים בין הדרג המדיני והדרג הצבאי, הנובעת מחוסר יכולתו של הדרג המדיני לגבש ולספק הנחיות ברורות לצבא. התנאי ההכרחי הראשון להנחיית הצבא הוא גיבוש עמדה אחת של הדרג המדיני. הדבר לא קרה בשל מחלוקת בין ראש הממשלה אולמרט, שר הביטחון ברק ושרת החוץ לבני ("השלישייה"). רב־אלוף (מיל') גבי אשכנזי, הרמטכ"ל בעת המבצע, התבטא בכנס על מבצע "עופרת יצוקה" שנערך בשנת 2012 כי "לאחר מספר ימים של המבצע, 'השלישייה' התפרקה – כל אחד הלך לכיוון אחר וזה משפיע על קבלת החלטות. חילוקי הדעות הללו גוזלים ממך הרבה זמן, אתה צריך לשבת עם המפקדים ולנווט באופן שיענה על מה שאני מבין שרוצים [בדרג המדיני]".³⁰ ציפי לבני, שהייתה כאמור שרת החוץ במהלך המבצע, אמרה באותו כנס: "במקרה של 'עופרת יצוקה', מדובר היה בראש הממשלה, שר הביטחון ואני. היו חילוקי דעות לפני המבצע, במהלכו ואחריו [...] כך נכנסנו למבצע כשאינן הכרעה בין גישת ההסדרה לגישת ההרתעה".³¹

גם ההתמודדות הישראלית עם האיום הגרעיני האיראני הייתה מלווה במחלוקת עזה, הפעם בין הדרג המדיני ובין הדרג הביטחוני. לפי תוכנית הטלוויזיה "עובדה" ששודרה בנובמבר 2012, במהלך שנת 2010 הורתה צמרת הדרג המדיני (ראש הממשלה נתניהו ושר הביטחון ברק) לדרג הביטחוני (הרמטכ"ל גבי אשכנזי וראש המוסד מאיר דגן)³² לדרוך באופן מיידי את מערכת הביטחון לקראת תקיפה באיראן. הוראה זו שיקפה כנראה את ההכרה שמאמץ הסיכול החשאי נגד תוכנית הגרעין של איראן, שאותו הוביל המוסד, מיצה את עצמו. לפי הפרסום, אשכנזי ודגן לא הסכימו עם נתניהו וברק. הרמטכ"ל טען, בין היתר, ש"הדריכה" מקרבת את המלחמה עם איראן, ומשמעות כזאת מחייבת החלטה של הקבינט. לעומת זאת, שר הביטחון אהוד ברק הבהיר בראיון לתוכנית "עובדה" כי משמעות הפקודה שניתנה לא הייתה יציאה למלחמה (ועל כן לא חייבה החלטה ממשלה או קבינט).

לדבריו, "הרמטכ"ל צריך לבנות את היכולת המבצעית, הוא צריך לומר לדרג המדיני מבחינה מקצועית אם אפשר לבצע או אי־אפשר, והוא יכול וגם צריך לצרף את המלצתו, אך אפשר לבצע את זה בניגוד להמלצתו".³³ מבצע "צוק איתן" בקיץ 2014 לקה אף הוא בעמימות תפקודית של הדרג המדיני, וישראל נגררה למערכה שלא נערכה לקראתה. על כך אפשר ללמוד מדבריו של סגן הרמטכ"ל לשעבר, אלוף (מיל') יאיר נווה:

אני חושב שהייתה תפיסה מדינית חדשה שהצבא לא התאים את [ה]תוכניות ו[ה]מלאים אליה, ולא את ה"סטייט אוף מיינד" שלו. מה שקרה בפועל הפוך מאיך שהצבא התכונן בשנים האחרונות. תוך כדי המבצע אמרו, בעצם, שאנחנו הולכים למלחמת התשה [...] אם אתה רוצה לשנות באופן דרמטי כל כך את תפיסת ההפעלה של הצבא, אתה צריך לעשות בשביל זה דיונים מסודרים בממשלה, להחליט מה המשמעויות הנגררות ולהיערך בהתאם, ולא להגיע בהפתעה למערכה של חמישים יום.³⁴

יש לציין כי הימשכות המלחמה בניגוד לתפיסת הצבא אינה בהכרח תקלה, משום שרצינות המלחמות מקורו בצורך להכריע צבאות סדירים באמצעות גיוס כללי של צבא המילואים. אולם, הפער בין הקצב שהכתיב הדרג המדיני במבצע "צוק איתן" ובין התפיסה הצבאית מעיד שלא נעשתה למידה משותפת מספקת טרם המבצע וגם לא במהלכו. למרות השיח השוטף בין הדרגים (במבצע התקיימו 27 דיונים של הקבינט המדיני־ביטחוני),³⁵ הרושם הוא ששיח זה לא היה מספיק אפקטיבי.

בנוסף, לליקויים אלה, המהלך הקרקעי נגד מנהרות החמאס במהלך מבצע "צוק איתן" המחיש פערים בין ההיגיון הצבאי ובין ההיגיון הפוליטי, והאחרון הוא שהכריע. למשל, מבחינה צבאית לא היה היגיון לבצע לחימה קרקעית בנתיבי המנהרות, וצה"ל אף לא התכונן בדיוק לכך.³⁶ סביר יותר היה להשתלט תחילה על השטח שבהן נמצאו המנהרות ורק אחר כך להשמידן, או לא לפעול נגדן כלל קרקעית בשטח הפלסטיני, שכן ניתן לשקם מערך זה.

השיח שמציע הרמטכ"ל לדרג המדיני במסמך "אסטרטגיית צה"ל"

הצורך בשיח בין הדרג הצבאי לדרג המדיני מוסבר במסמך "אסטרטגיית צה"ל" כך: "הנחיות הדרג המדיני מחייבות בירור ושיח שוטף בין הדרג הצבאי הבכיר (הרמטכ"ל) לדרג המדיני. ההנחיה המדינית היא הבסיס לתהליכי החשיבה האסטרטגיים במטכ"ל, אך היא גם מושפעת מהם – ישנה השפעה הדדית".³⁷ במסמך יש התייחסות מפורשת וגלויה לדרך שבה הדרג המדיני אמור להנחות את הרמטכ"ל, וממנה ניתן להבין את גודל הפער הקיים שמזהה הרמטכ"ל בעניין זה.

לפי המסמך, השיח אמור להיות מושתת על הכרה של הדרג המדיני את מעמדו של הרמטכ"ל. המסמך מגדיר את הרמטכ"ל (בלבד) כדרג הצבאי הבכיר, המתדיין עם הדרג המדיני ומציג בפניו את עמדת הצבא.³⁸ בתוך כך הוא מבהיר כי הרמטכ"ל ומפקדתו לא ניתנים לעקיפה: "מפקד המערכה היחיד בצה"ל, ובאמצעות המפקדה הכללית, הוא מפקד על כל המבצעים שצה"ל מקיים"; "אחריות זו של המפקדה הכללית אי אפשר לבזרה או להעבירה"; "כל מפקד נתון למרותו של מפקד אחד בכל נקודת זמן. פקודות יינתנו לפי שרשרת הפיקוד".³⁹

בהתייחסו ל"תכלית הפעולה הצבאית במצבי התפקוד של צה"ל", מציע הרמטכ"ל לדרג המדיני "כמה יעדים מדיניים ואסטרטגיות מרכזיות להפעלת הכוח: א. דחיית העימות הבא על ידי הפעלת כוח בשגרה; ב. שימור המצב האסטרטגי או שיפורו לאחר שהאויב החל בפעולה אלימה המאופיינת בשינוי דפוסי פעולה וכוונות; ג. שינוי המצב מיסודו עד כדי שינוי מאזן אסטרטגי המתבטא בנטרול שחקנים או בשינוי מהותי ביכולותיהם או מעמדם".⁴⁰

המסמך מסביר שכדי ליצור שפה משותפת הוגדרו שלושה מצבים של התפקוד הצבאי – שגרה, חירום ומלחמה (שח"ם): "הגדרת מצב התפקוד היא הגדרת הרמטכ"ל לגבי צורת התפקוד הצבאית הנדרשת. הגדרה זו מסייעת לביטוי הבנת העימות במרחב, מסייעת לקיום דיאלוג עם הדרג המדיני, להגדרת מצב היסוד המדיני ולהחלטה על גיוס משאבי המדינה". לפי המסמך, "מצב השגרה כולל את הבט"ש, את העימות המוגבל והמתמשך ואת המערכה שבין המלחמות (מב"ם)"; "מצב החירום מתייחס למערכות ולמבצעים מוגבלים שאינם במסגרת מלחמה"; המצב השלישי הוא, כאמור, "מצב מלחמה".⁴¹ על הדרג המדיני להכיר שלושה מצבים אלה, אך בלב עניין השיח עומדת הקביעה הבאה של המסמך: "כאשר נדרש להפעיל את הצבא, אמור הדרג המדיני לנסח את ההנחיות לצבא כדלהלן: א. מהן המטרות ומהם מצבי הסיום האסטרטגיים הנדרשים; ב. מהו תפקיד הצבא וכיצד הוא משתלב בהשגת מטרות אלה; ג. מהם האילוצים בשימוש בכוח הצבאי; ד. הגדרת מאמצים נוספים (מדיני, כלכלי, תקשורתי וחברתי) ותפקיד צה"ל בהקשרם".⁴²

בקביעות אלו של הרמטכ"ל, ובנוספות המוצגות במסמך "אסטרטגיית צה"ל", ניתן לראות הצעה למתודולוגיה ברורה בדבר הדרך שהדרג המדיני אמור לנקוט כדי להנחות את הרמטכ"ל ובדבר השיח האמור להתקיים בין שני הדרגים.

ניתוח עמדת הרמטכ"ל

לשיטת הרמטכ"ל, כפי שניתן להבין מהמסמך, על הדרגים המדיני והצבאי לקיים שיח שוטף וקבוע ביניהם. תפקיד הדרג המדיני במסגרת שיח זה הוא להגדיר את המטרות, האמצעים והאילוצים על צה"ל, ואילו תפקיד הרמטכ"ל באותו שיח הוא

לבצע – לבנות את צה"ל ולהפעילו בהתאם להנחיות הדרג המדיני; כלומר, על הדרג המדיני לאפשר לרמטכ"ל לבנות את היכולות המתאימות ולפקד על צה"ל בשגרה, בחירום ובמלחמה, ובמשתמע גם לספק לצבא את המשאבים הדרושים לכך. הרמטכ"ל אינו מתייחס במסמך להרכב הדרג המדיני עמו הוא מבקש לקיים דיאלוג. בישראל הממשלה עומדת בראש הדרג המדיני ולמרותה נתון הרמטכ"ל, מתחתיה ועדת השרים לביטחון לאומי, ראש הממשלה ושר הביטחון, שאליו כפוף הרמטכ"ל ישירות, מטעם הממשלה. נראה שבהתייחסותו לדיאלוג עם דרג המדיני, מתכוון הרמטכ"ל לא רק לדיאלוג עם שר הביטחון, שעמו הוא עובד בשיתוף פעולה הדוק, אלא לכל הפחות גם לדיאלוג שוטף עם ראש הממשלה, כמיצג של הממשלה.

מעמד הרמטכ"ל והאוטונומיה התפקודית שלו מול הדרג המדיני היא נקודת מוצא לעניין השיח. תפיסת הרמטכ"ל את האוטונומיה התפקודית שלו מתבטאת בקביעתו כי הצבא ינוהל תמיד, ובאופן הדוק, בידי הרמטכ"ל, באמצעות המפקדה הכללית (הרמטכ"ל כגוף הפיקודי העליון בצבא), ולא באמצעות קבוצת פיקוד אחרת. זאת, בניגוד למלחמת לבנון הראשונה, למשל, שנוהלה ממפקדת פיקוד הצפון, במעורבותו של שר הביטחון אריאל שרון, או למלחמת יום הכיפורים, כאשר שר הביטחון משה דיין ניסה לעקוף את הממשלה והמטה הכללי ונתן הנחיות ישירות למפקד חזית הדרום ישראל טל.⁴³

תפיסת הרמטכ"ל את האוטונומיה התפקודית עולה בקנה אחד עם עקרונותיו של סמואל הנטינגטון בנוגע לפיקוח האזרחי האובייקטיבי על הצבא במדינה דמוקרטית. עקרונות אלה מדגישים את ההבחנה בין המרחב הצבאי ובין המרחב האזרחי ואת האוטונומיה התפקודית שצריכה להינתן לצבא. ברם, בתפיסת הרמטכ"ל בנוגע לדיאלוג בין הדרג המדיני לדרג הצבאי ניתן למצוא גם עקרונות מגישות "האחריות המשותפת" ו"שותפות מכוונת מטרה". שתיהן מדגישות את חשיבות המפגש והשיח בין הדרגים להשגת יחסי גומלין הרמוניים ואחראיים, המסייעים להם להבין טוב יותר האחד את השני ולשפר את תהליך קבלת ההחלטות. במילים אחרות, הרמטכ"ל מציג מצד אחד גישה הדוקה מאוד ביחס לסמכויותיו בצבא ולמרחב האוטונומי של צה"ל ללא התערבות של הדרג המדיני, ומצד שני הוא מחייב שיח שוטף עם הדרג המדיני, בעיקר לשם בירור הוראותיו. נראה שבכך חותר הרמטכ"ל למצוא את האיזון הנכון בין שני הצדדים בראייתו. מסמך "אסטרטגיית צה"ל" יוצק תוכן נוסף למעמדו הפורמלי של הרמטכ"ל, המוגדר בחוק יסוד: הצבא תחת הכותרת "הדרג הפיקודי העליון בצבא". לפי "אסטרטגיית צה"ל", כל פעילות של הדרג המדיני מול הצבא אמורה להיעשות רק באמצעות הרמטכ"ל, והחלטות על הפעלת הכוח יבוצעו רק לאחר דיון עמו. משתמע מכך גם שלדעת הרמטכ"ל, אל לממשלה להורות על בניין צה"ל על סמך

המלצות של ועדות חיצוניות, דוגמת ועדת לוקר, בלא שיהלמו את האסטרטגיה שגיבש הרמטכ"ל.

מסמך "אסטרטגיית צה"ל" גם אינו מתייחס כלל למושג "אחריות משותפת", כנראה לא במקרה, משום שהכללתו של מושג זה עלולה להתפרש כשותפות למעשה הפוליטי. יחד עם זאת, הרמטכ"ל מבקש מהדרג המדיני לשאת באחריות למלאכת ההתאמה בין המעשה הצבאי ובין המטרות המדיניות, לה הוא שותף מרכזי. זאת, כדי לשפר את סיכויי ההצלחה ולמנוע מהדרג המדיני להתנער לאחר מעשה מאחריות, בטענות שלא הכיר את יכולות צה"ל ואת גודל האיום⁴⁴.

מהמסמך ניתן להסיק שכללי שיח עדכניים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי נדרשים במיוחד משום שהאסטרטגיה החדשה של צה"ל שונה מהותית מתפיסת הביטחון המסורתית;⁴⁵ וזאת נוכח העובדה שהסביבה הביטחונית השתנתה באופן מהותי. כתוצאה מכך, ההרתעה אינה מונעת סבבי לחימה אלימים, ההרתעה אינה דרושה לגיוס מסיבי ובהול של מילואים, וההכרעה אינה מוגדרת עוד כתכלית הבלעדית של המערכה הצבאית, ובמקומה בא הניצחון. כדי להשיג את הניצחון, על הדרג המדיני להגדיר אותו באופן חד־משמעי מראש ובמונחים המובנים לשני הצדדים. המסמך מבהיר כי הכרעה צבאית של האויב לא תהיה בהכרח המטרה, אלא אם יורה על כך הדרג המדיני במפורש.

בהינתן המציאות החדשה, המסמך גם ממחיש את הבנת הרמטכ"ל מהן מגבלות הפעלת הכוח הצבאי, וכן את חשיבות הממדים הלא־צבאיים (מדיניים, כלכליים, תקשורתיים וחברתיים) בסביבת העימותים הנוכחית, כנושאים בעלי חשיבות רבה בשיח עם הדרג המדיני.

מסמך הרמטכ"ל מתייחס במפורש לשיח של בירור והנחייה בהקשר להפעלת הכוח, אך אין בו התייחסות מפורשת למושג "שיח למידה". עם זאת, מתוכן המסמך עולה הצורך הברור גם בשיח למידה, שבמקרים מסוימים יכול להתברר כתנאי מוקדם לקיומו של שיח בירור והנחייה אפקטיבי.

עיתוי הפצתו של מסמך "אסטרטגיית צה"ל" בידי הרמטכ"ל באוגוסט 2015 אינו מקרי, ואפשר לראות בו חלק מהשיח שמקיים הרמטכ"ל עם הציבור. לרבות נבחרים, פקידי ממשל ואחרים, שאינם חשופים למסמכים רגישים, אך נחשפו לביקורות על צה"ל. נראה שעיתוי הפצתו הושפעה מהתנצחות קשה בין משרד הביטחון ומשרד האוצר על התקציב הביטחון, מדרישות לרפורמות מפליגות בצה"ל (בעקבות דוח ועדת לוקר), שלא תאמו את תוכנית גדעון שהכין (התוכנית אושרה בקבינט באפריל 2016). וזאת כאשר ברקע עומדת תחושה קשה של מפקדים בצה"ל בנוגע לשחיקת מעמדו של הצבא בעיני החברה הישראלית, הניזונה מביקורת חמורה שהוטחה בצה"ל בגין הוצאותיו ומביתווי אכזבה של חלק מהציבור מיכולותיו של צה"ל לממש את ההישגים המצופים ממנו. במובן

זה, המסמך נועד כנראה ליצור תיאום ציפיות גם בקרב הציבור הרחב, תוך שהוא מספק מידע באשר לאיומים ולסוג המענה הצבאי האפשרי להם, על המשמעויות הכרוכות בו. הפצת המסמך, לראשונה לציבור הרחב, עשויה להיות בעלת תרומה לשיח הציבורי ולחיזוק הפיקוח האזרחי על הצבא.

משמעויות והמלצות

לדרג המדיני אחריות עליונה להבטיח הלימה בין המעשה הצבאי ובין התכלית המדינית. עליו להנחות את הדרג הצבאי ולפקח עליו לפני המעשה הצבאי ובמהלכו, ולהקצות משאבים להשגת המטרות. הרקע ההיסטורי ועצם פניית הדרג הצבאי לדרג המדיני לקבלת הנחיות, כמפורט במסמך "אסטרטגיית צה"ל", מצביעים על פער גדול בנושא זה, שלא נסגר עד כה. לשם כך, על הדרג המדיני – בהרכבים שונים – להיות בעל ידע מספק בעניינים צבאיים, דבר שכרוך בהכנות ובזמן למידה. בנוסף על קבינת המדיני-ביטחוני לדון ולאמץ פתרונות לסגירת הפער בשיח בין הדרגים, לפחות בתחום שיח ההנחיה שאותו מבקש הרמטכ"ל.

בהירות המטרות המדיניות היא תנאי הכרחי וראשון לשיח אפקטיבי בין הדרג הצבאי והדרג המדיני בישראל, שבה הממשלה כקולקטיב היא המפקד העליון על הצבא. מהסקירה ההיסטורית עולה שחלק גדול מחוסר הבהירות בשיח בין שני הדרגים מקורו בכלל במחלוקות בתוך הדרג המדיני עצמו – בממשלה או בקרב חבורת ההנהגה המייצגת אותה מול הצבא. כאלו היו, למשל, מחלוקות על תקציב הביטחון בין שר הביטחון וראש הממשלה מצד אחד ובין שרי ממשלה אחרים מצד שני, או המחלוקות שליוו את מבצע "עופרת יצוקה", שם התקשתה הצמרת המדינית להגיע להסכמות לגבי מטרות הסיום ודרכי הפעולה הצבאיות להשגתן. בהסכמים קואליציוניים, חוסר הבהירות משמש לעיתים ככלי לגישור על פערים. לעומת זאת, כאשר מדובר על הנחיות לדרג הצבאי הדבר שונה: אין לצה"ל מנדט ויכולת להתמודד עם מגוון דעות של חברי הממשלה או הקבינט, או עם עמדה מעורפלת. במציאות כזו, הדרג הצבאי עלול לפרש בעצמו את כוונות הדרג המדיני, והתוצאות עלולות להיות רחוקות ממטרותיו של דרג זה. דיון משותף בין הדרג האזרחי ובין הדרג הצבאי צריך להביא את הממשלה לגבש את עמדותיה, לנהל שיח עם הצבא שיוביל להכנת חלופות, ולבסוף להכריע ביניהן. האחריות להציג לדרג הצבאי את עמדת הממשלה מוטלת על ראש הממשלה ועל שר הביטחון. הכנת חלופות צבאיות היא באחריות הרמטכ"ל, לאחר שיח עם הדרג המדיני.

מימוש האחריות של הדרגים, מחייב לא רק שיח בירור והנחייה ברוח מסמך "אסטרטגיית צה"ל", אלא גם שיח למידה. במהלכו ילמדו שני הצדדים אילו מהלכים צבאיים אפשריים ואילו מחירים נדרשים להשגת רמות שונות של יעדים צבאיים ומדיניים. השיח גם יאפשר לדרג המדיני להכיר לעומק את יכולות הצבא

ואת משמעויות בניין הכוח והפעלתו בתרחישי העימות השונים, ויחייב את הדרג המדיני לקבל החלטות הנוגעות להקצאת המשאבים (תקציב הביטחון) ולהיות אחראי לנובע מהחלטותיו אלו. כחלק משיח הלמידה, ראוי שהממשלה תדון כבר עתה ב"אסטרטגיית צה"ל" ובהתאמתה למטרות המדיניות, וכן בעניינים הלא מעטים החסרים באסטרטגיה זאת.⁴⁶ בכל אלה יש כדי לשפר את ההלימה בין המטרות המדיניות ובין המאמץ הצבאי, ולצמצם את ההיתכנות למשבר ציפיות של הדרג המדיני והציבור מביצועי צה"ל בעימות הבא.

אשר לתיאום הציפיות מצה"ל, מתיאור תרחישי העימות האפשריים והמענים הצבאיים להם במסמך "אסטרטגיית צה"ל", מתבקשת המסקנה שלכל דרך פעולה יש סיכויים וסיכונים משלה. לפיכך, אין זה סביר להורות לצה"ל לצאת למערכה מוגבלת ולצפות להכרעה כוללת, כפי שאולי ציפו חלקים מהציבור ונבחריו בסבבים האחרונים מול חמאס. אמנם, הרמטכ"ל מבקש במסמך "אסטרטגיית צה"ל" הנחיות מהדרג המדיני להפעיל את הצבא "כאשר הדבר נדרש". לדעתנו, אין להמתין לרגע האמת, כפי שהיה בפיוגעי החטיפה שהובילו למלחמת לבנון השנייה ולמבצע "צוק איתן", אלא להתכונן יחד מראש למצבי התגובה שאליהם יידרש צה"ל, שחלקם הגדול ניתנים לצפייה: פיוגעי טרור למיניהם, התחמשות חריגה של האויב, מצבי אסון וכדומה. יש לדון בקבינט כבר עכשיו במשימות וביעדים שיוטלו על צה"ל בהקשרים עתידיים צפויים, כך שברגע האמת יהיו לו תוכניות רלוונטיות. הדרג המדיני מצדו יהיה טעון בידע, מוכן לדיון עם הדרג הצבאי ויוכל להכריע בין שלושת מצבי הפעולה הבסיסיים המתוארים במסמך "אסטרטגיית צה"ל".

כאשר הרמטכ"ל סבור שיש מצב שבו נדרש להפעיל את צה"ל, והדרג המדיני אינו פונה אליו, אחריותו של הרמטכ"ל היא לפנות ביוזמתו לדרג המדיני. דברים ברוח זו נאמרו גם על ידי הרמטכ"ל לשעבר גבי אשכנזי, במהלך כנס שהוקדש למבצע "עופרת יצוקה": "החלטות אסטרטגיות צריכות להילקח בדיאלוג בין דרג מדיני לדרג צבאי לפני המלחמה. שם מעצבים את המטרות. הדרג הצבאי והרמטכ"ל חייבים להיות שם, להיות שותפים לשיח, ובמידה והוא לא קיים, לייצר אותו, וזו מחויבות שלו. כשמיצרים שיח כזה, קטן הסיכוי לטעויות."⁴⁷

מסמך "אסטרטגיית צה"ל" אינו מציין את המשתתפים בשיח של הדרג הצבאי עם הדרג המדיני, מלבד הרמטכ"ל. מוצע להבהיר, שעל אף שהקשר בין הדרגים עובר דרך הרמטכ"ל בלבד, בדיונים עם הדרג המדיני ישתתפו קציני צבא רבים, וגם אלה שעמדתם שונה מזו של הרמטכ"ל יוכלו להביע בהם את דעתם. בתוך כך מוצע לשתף את סגן הרמטכ"ל בכל המגעים עם הדרג המדיני, כ"מספר שניים" בדרג הצבאי הבכיר. עוד מומלץ להרחיב את נוכחות הדרג הצבאי בדיונים עם הדרג המדיני כחלק משיח הלמידה, תוך יצירת חיץ בין עמדות צבאיות מקצועיות ובין עמדות פוליטיות.

הערות

- 1 אסטרטגיית צה"ל, לשכת הרמטכ"ל, 13 באוגוסט 2015, http://www.idf.il/SIP_STORAGE/FILES/9/16919.pdf
- 2 לפי התקשורת, המסמך אושר בידי שר הביטחון, וניתן להניח שגם בידי ראש הממשלה. ראו: רון בן ישי, "כך נפעל, כך תפעילו אותנו: אסטרטגיית צה"ל", Ynet, 13 באוגוסט 2015.
- 3 מרדכי קרמניצר ואריאל בנדור, **חוקי־יסוד – הצבא**, האוניברסיטה העברית בירושלים, ירושלים 2000.
- 4 Richard H. Kohn, "How Democracies Control the Military," *Journal of Democracy*, 8, No. 4 (1997): pp. 140-153.
- 5 Douglas L. Bland, "A Unified Theory Of Civil-Military Relations," *Armed Forces & Society*, 26, No. 1 (1999): pp. 7-25.
- 6 Kobi Michael, "The Dilemma behind the Classical Dilemma of Civil-Military Relations," *Armed Forces & Society*, 33, No. 4 (2007): pp. 518-546.
- 7 Samuel Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (New York: Vintage Books, 1959).
- 8 Morris Janowitz, *The Professional Soldier – A Social and Political portrait* (Glencoe: Free Press, 1960).
- 9 להרחבה בנוגע לתיאוריות המתחרות ולמושגי היסוד שלהן ראו: קובי מיכאל, **בין צבאיות למדינאות בישראל – השפעת הצבא על תהליכי המעבר ממלחמה לשלום**, אוניברסיטת תל אביב, תל אביב 2008, עמ' 17–45.
- 10 Douglas L. Bland, "A Unified Theory Of Civil-Military Relations," *Armed Forces & Society*, 26, No. 1 (1999): pp. 7-25.
- 11 גרשון הכהן, **מה לאומי בביטחון לאומי?**, מודן ומשרד הביטחון־ההוצאה לאור, בן שמן 2014, עמ' 55.
- 12 שם, עמ' 52–53.
- 13 Rebecca L. Schiff, "Civil-Military Relations Reconsidered: A Theory of Concordance," *Armed Forces & Society*, 22, No. 1 (1995): pp. 7-18.
- 14 Rebecca L. Schiff, "Concordance Theory, Targeted Partnership and Counterinsurgency Strategy," *Armed Forces & Society*, 38, No. 2 (2012): pp. 318-339.
- 15 Linda Robinson, Paul D. Miller, John Gordon IV, Jeffrey Decker, Michael Schuille and Raphael S. Cohen, *Improving Strategic Competence: Lessons from 13 Years of War* (Santa Monica: RAND Corporation, 2014), pp. xii, xiii, שם, עמ' xiii.
- 16 Kobi Michael, "The Israel Defense Forces as an Epistemic Authority: An Intellectual Challenge in the Reality of the Israeli-Palestinian Conflict," *Journal of Strategic Studies*, 30, No. 3 (2007): pp. 421-446.
- 17 Charles D. Allen, and Breena E. Coates, "The Engagement of Military Voice," *Parameters*, 39, No. 4 (2009): pp. 79.
- 18 צבי לניר, "הכשל החשיבתי של הצבאות בעימותים נמוכי עצימות", **מערכות**, 1999, עמ' 4–12.
- 19 קובי מיכאל, "כשל הלמידה במבחן ההתאמה בין מדינאות לצבאיות במאבק בטרור במזרח התיכון", **פוליטיקה**, גיליון 25, 2016, עמ' 1–25.
- 20 להרחבה בנושא הלמידה בשיח בין הדרגים ראו: מיכאל, "כשל הלמידה במבחן ההתאמה בין מדינאות לצבאיות במאבק בטרור במזרח התיכון".

- 22 יצחק רבין ודב גולדשטיין, **פנקס שירות**, ספריית מעריב, תל אביב: 1979, כרך ב', עמ' 414-412.
- 23 מרדכי קרמניצר ואריאל בנדור, **חוקי-יסוד – הצבא**, האוניברסיטה העברית בירושלים, ירושלים 2000.
- 24 שמואל אבן, צביה גרוס, **הצעה לחוק צה"ל: הסדרת האחריות והסמכות בין הדרג המדיני לדרג הצבאי בעקבות מלחמת לבנון השנייה**, מזכר 93, תל אביב: המכון למחקר ביטחון לאומי, אפריל 2008.
- 25 אמיר אורן, "הדו"ח שצה"ל העדיף לגנוז: ההונאה של שרון, בגין ורפול במלחמת לבנון", **הארץ**, 4 במאי 2014.
- 26 אמיר אורן, "מחקר בצה"ל: שרון תרם לכישלונות מלחמת לבנון", **הארץ**, 17 בספטמבר 2012.
- 27 להרחבה בסוגיות אלו, ראו: קובי מיכאל, 2008, עמ' 121-189.
- 28 **הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006**, **ועדת וינוגרד, דין וחשבון סופי**, כרך א', ינואר 2008, עמ' 578-581.
- 29 בן כספית, "בארבע עיניים: שיחת פרץ וחלוץ שעוררה סערה", **מעריב**, 8 באוקטובר 2008.
- 30 הרצאתו של גבי אשכנזי בכנס "מבצע 'עופרת יצוקה' – תהליכי קבלת החלטות אסטרטגיות", מכון פישר למחקר אסטרטגי, אוויר וחלל, 7 בספטמבר 2012, <https://www.youtube.com/watch?v=D5XsEyYV-nE&feature=plcp>.
- 31 הרצאתה של ציפי לבני בכנס "מבצע 'עופרת יצוקה' – תהליכי קבלת החלטות אסטרטגיות", מכון פישר למחקר אסטרטגי, אוויר וחלל, 7 בספטמבר 2012, <https://www.youtube.com/watch?v=9XE6O8ch2wg>.
- 32 המוסד והשב"כ כפופים לראש הממשלה ונמנים על כוחות הביטחון.
- 33 שמואל אבן, "האסטרטגיה הישראלית נגד פרויקט הגרעין האיראני", **עדכן אסטרטגי**, כרך 16, גיליון 4, ינואר 2014, עמ' 7-18.
- 34 עמיר רפפורט, "יאיר נוה בריאיון ראשון על 'צוק איתן' וההתנהלות המקצועית בצה"ל", *ISRAELDEFENSE*, 10 בינואר 2015.
- 35 יותם הכהן, "מקבלת החלטות ללמידה – הרהורים בעקבות פולמוס דרוקר-עמידרור", **בלוג דואלוג**, 14 באוגוסט 2014, <http://tinyurl.com/hacohen2014>.
- 36 גילי כהן, "רק בזמן הלחימה הופץ נוהל להשמדתן של המנהרות, החיילים בשטח אלתרו", **הארץ**, 16 באוגוסט 2014.
- 37 **אסטרטגיית צה"ל**, לשכת הרמטכ"ל, 13 באוגוסט 2015, עמ' 6-7.
- 38 שם, שם.
- 39 שם, עמ' 23-24.
- 40 שם, סעיף 3, עמ' 14.
- 41 שם, סעיף 4, עמ' 14.
- 42 שם, סעיף 7, עמ' 10.
- 43 מרדכי בר-און ופנחס גינוסר, "ראיונות עם אלוף (מיל') ישראל טל", **עיונים בתקומת ישראל**, כרך 10, 2000, עמ' 48; אמיר אורן, "בגלל אפשרות חידוש המלחמה", **הארץ**, 8 ביוני 2012.
- 44 **אסטרטגיית צה"ל**, לשכת הרמטכ"ל, 13 באוגוסט 2015, עמ' 6-7.
- 45 שמואל אבן וקובי מיכאל, "אסטרטגיית צה"ל וממד הזמן" (בהכנה).
- 46 שמואל אבן, "אסטרטגיית צה"ל ואחריות הדרג המדיני", **מבט על**, גיליון 735, 19 באוגוסט 2015.
- 47 הרצאתו של גבי אשכנזי, 7 בספטמבר 2012.

אתגרי שיתוף מידע בסביבה פנים־מגזרית

גבי סיבוני והדס קליין

שיתוף מידע בסייבר כולל שיתוף של שיטות תקיפה, כלים ואמצעים לתקיפה, מטרות תקיפה, חולשות¹ שאותרו ודרכי התמודדות עם איומים. שיתוף מידע מהווה את אחד מעקרונות ההגנה האסטרטגיים, ומטרתו היא להגביר את החוסן הכולל² במרחב הקיברנטי. כיום פועלים בעולם ובישראל מיזמים שונים ומגוונים לשיתוף מידע, שרמת האפקטיביות של מרביתם אינה מיטבית.

מאמר זה עוסק במספר אתגרים מעולם הכלכלה ומדעי המדינה הניצבים בפני מיזמים פנים־מגזריים לשיתוף מידע, ובוחן את מידת ההשפעה שלהם. לאורך המאמר מוצגות דוגמאות של התמודדות עם אתגרים דומים בעולמות תוכן אחרים. לבסוף, מובאות המלצות להפחתת מידת השפעתם של האתגרים על תכנון ויישום תוכניות לשיתוף מידע בסביבה פנים־מגזרית.

מילות מפתח: ביטחון סייבר, שיתוף פעולה, שיתוף מידע, פרטיות, רגולציה, אבטחת מידע, אמון, תחרות, "בעיית הטרמפיסט".

מבוא

אחד העקרונות המתפתחים לחיזוק ההגנה בסייבר הינו שיתוף במידע קונקרטי ואמין על חולשות קיימות, אופני התקפה, זיהוי גורמים מתקיפים, זיהוי המניע ועוד. שיתוף זה נעשה באופן שנועד לאפשר למקבל המידע ליישם הגנות במהירות, ובכך למנוע את התפשטות האיום. מודל השיתוף צריך להתקיים בין ארגונים הפועלים באותו מגזר שוק וחשופים לאיומים דומים, בין אם מהמגזר שלהם (מכנה משותף,

ד"ר גבי סיבוני, ראש התוכנית לביטחון סייבר במכון למחקרי ביטחון לאומי.
הדס קליין, מנהלת תכנית ביטחון סייבר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

כגון שיוך מדיני, יריבים זהים וכדומה), ובין אם ממגזרים אחרים, וכן בין המגזר הפרטי למגזר הממשלתי ובין רשויות מדינתיות ממדינות שונות. ככל ששיתוף מידע יהיה רחב יותר, ניתן יהיה לייצר הגנות טובות יותר ולהתמודד עם תקיפות באופן יעיל יותר.³

שיתוף המידע תורם להגברת החוסן נגד מתקפת הסייבר לכל אורך מחזור חייה – החל מהשלבים המוקדמים בהם התוקף אוסף מודיעין בכדי לאתר את מטרתו, וכלה בשלבים מתקדמים בהם המתקפה מתרחשת הלכה למעשה. שיתוף מידע אפקטיבי ורחב יוכל לתרום לשיפור ההגנה בפני מתקפות סייבר,⁴ בין השאר על ידי:

- שיפור מנגנוני התרעה (Early warnings) באופן שרמת העדכניות, הדיוק והרלוונטיות שלהם תגדל.
- תמיכה במאמצי המניעה (Prevention) והפעולות הנדרשות למניעת התממשותם של איומי סייבר.
- שיפור מאמצי הגילוי (Detection) כדי להביא לזיהוי מוקדם של התקפה ולאפשר ניתוח מדויק של היקף הפגיעה.
- ולבסוף, שיפור תהליכי התגובה וההתאוששות ממתקפה (Reaction & Recovery). מתקפת סייבר מפורסמת, הממחישה את הצורך האקוטי בשיתוף מידע, היא המתקפה שכונתה "שוד הכספומטים הגדול"⁵. במסגרת מתקפה זו, כנופיית פצחנים שדדה 45 מיליון דולר בשני מבצעים נקודתיים. חברי הכנופיה הצליחו להעלות את תקרת האשראי של חשבונות בנק ברחבי העולם ולבצע עשרות אלפי משיכות מזומנים בטרם נתפסו. השוד התבצע בשני גלים: האחד, ב־21 בדצמבר 2012, שבו השיגו הפצחנים מידע מחמישה חשבונות בנק והעלו בהם את תקרת האשראי. באותו היום משכו צוותי השטח מזומנים מ־4,500 כספומטים בסך כולל של חמישה מיליון דולרים. בגל השני, ב־19 בפברואר 2013, היו הפורצים נועזים עוד יותר. הפעם הם השיגו מידע על 12 חשבונות בנק והחלו בסדרה של 36,000 משיכות מכספומטים בניו יורק וב־24 מדינות נוספות בארצות הברית ובעולם, בסך כולל של ארבעים מיליון דולר.

העובדה המעניינת במקרה זה, החשובה להפקת לקחים, היא חוסר שיתוף הפעולה שהיה קיים בין הגורמים שחקרו את הפרשה ובין הגורמים הממונים על מניעת מתקפות ועל אבטחת נכסי המידע בבנקים. שיטת ההתקפה והמאפיינים של כלי התקיפה היו זמינים לגורמי אכיפת החוק כמעט מרגע ביצוע השוד הראשון. מסקנות ניתוח התקיפה הועברו לגופים המותקפים, אולם בשל מחסור בתהליכי שיתוף אפקטיביים, לא נוצרה תמונת מצב כוללת ולא הועבר המידע הרלוונטי למוסדות פיננסיים אחרים, באופן שיאפשר להם להיערך למתקפות דומות.

לצד היתרונות הברורים של שיתוף מידע, ראוי להזכיר גם את החסרונות שלו, ובהם האפשרות שמנגנונים לשיתוף מידע עלולים לסייע לתוקפים ואף להכשיר תוקפים חדשים, וזאת בנוסף לסיכונים אחרים הקיימים בתהליך.⁶ אף על פי כן, קיימת ההסכמה אצל מומחי תוכן, כי יתרונות השיתוף עולים על חסרונותיו וסיכונים וכי מימוש מנגנוני שיתוף מידע באופן מושכל יגביר את החוסן הקיברנטי הכולל.

מטרתו של מאמר זה היא להתמקד באתגרים העומדים בפני מיזמי שיתוף מידע הפועלים במרחב הפנים-מגזרי, תוך הצגת מורכבותם, לנתח דוגמאות מוצלחות של שיתופי פעולה פנים-מגזריים מעולמות תוכן אחרים, ולבסוף להביא המלצות להגברת האפקטיביות של מיזמים לשיתוף מידע במרחב זה.

מרחב השיתוף

במצב מיטבי, חברות אשר חוות פריצה למאגרי המידע שלהן – בין אם המדובר בפריצה על רקע פלילי ובין אם מדובר על פריצה ממניעים של ריגול או על פריצה על ידי גורם האקטיביסטי – יבצעו מספר מהלכים כחלק מתהליך ההתאוששות והחזרה לשגרה: בראש ובראשונה הן יפנו לגופי אכיפת החוק לצורך חקירת האירוע ומיצוי הדין. בנוסף, הן ישתפו את לקוחותיהן לצורך פעולות ניטור משותפות ובחינת השפעת האירוע. כל זאת, במטרה להפחית את הסיכוי להתרחשותו של אירוע מתגלגל ומתוקף חובת הדיווח לרשויות, לצרכנים, לספקים וכדומה. הדבר חיוני במיוחד בעת אירוע של גניבת מאגרים המכילים פרטי משתמש. במקרים בהם החברה המותקפת היא חברה ציבורית, ידווחו פרטי המקרה גם לרשות לניירות ערך ולכלל הציבור, כדי לתת אפשרות למשקיעים לקבל החלטות הנוגעות להשקעתם בחברה. לבסוף, החברה הנפגעת תשתף במידע חברות הפועלות באותו המגזר,⁷ ואשר על פי ההערכות עשויות להיות חשופות לאותו איום. שיתוף זה ראוי שיתבצע באמצעות מרכז שיתוף מידע מגזרי, אשר יקבל את הנתונים, יבצע הערכת מצב ופיץ את פרטי המקרה הרלוונטיים ליתר חברי המגזר, ובמקביל יפיץ מידע רלוונטי לגופי שיתוף בין-מגזריים, דוגמת חדרי מצב לאומיים.⁸

כדי ששיתוף הפעולה יהיה אפקטיבי ורחב, הוא חייב להיות ממוקד ומעוגן ולהתקיים בשני מרחבים: המרחב הבין-מגזרי, קרי שיתוף מידע בין גופים המשתייכים למגזרים שונים, והמרחב הפנים-מגזרי, כלומר שיתוף מידע בין גופים המשתייכים לאותו מגזר.

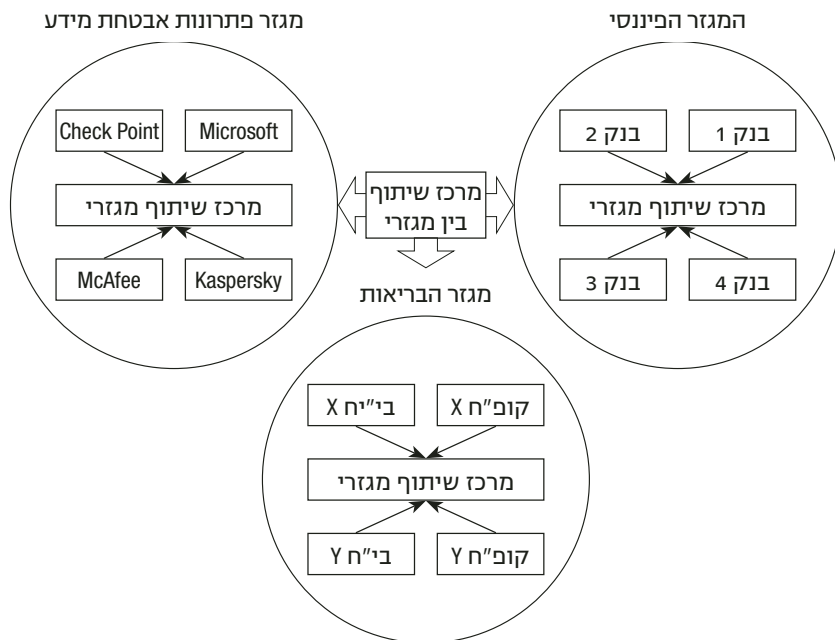
מידי שנה, ב-7 באפריל, תוקפים ארגונים המזדהים בשם "אנונימוס" גופים המזוהים כישראליים (מתקפת #OpIsrael). היערכות למתקפה זו מחייבת שיתוף מידע בין מגזרים שונים (תקשורת, בריאות, תחבורה, פיננסים, אנרגיה ועוד). במסגרת שיתוף זה מעבירים גופים מדינתיים, דוגמת חדר המצב הלאומי, שירות

הביטחון הכללי, מטה הסייבר הלאומי ועוד, מידע לכלל המגזרים הרלוונטיים במשק הישראלי. בחלק מהמקרים מועבר המידע למרכזים קיברנטיים מגזריים (מק"ם), כמו המרכז המגזרי לתחום האנרגיה והמרכז המגזרי לתחום הבנקאי, המוקמים בימים אלה בישראל.⁹

חשיבות רבה קיימת גם לשיתוף מידע פנים־מגזרי. חקירות רבות של אירועי סייבר מלמדות כי שיטות פעולה, ניצול פרצות וחולשות ואף מתקפות דיוג (Phishing) מתאפיינים בכך שהם מתפשטים ברחבי המגזר. כמו כן, חקירת אופן הפעולה של קבוצות פשיעה במרחב הסייבר מלמדות כי אלו פעילות מאוד באיסוף מידע מקדים באופן מגזרי.¹⁰ זאת ועוד, תעשיית פיתוח נוזקות מתאפיינת בהתמקצעות, המבוססת לעיתים על מערכות מגזריות. כזו היא, למשל, קבוצת הפצחנים Lizard Squad,¹¹ המתמקדת בפיתוח נוזקות ובמתקפות על אתרי משחקים.

שיתוף פנים־מגזרי צריך להתבסס על מודל שבו קבוצה של יצרני וצרכני מידע משתפים מידע האחד עם השני, אולם במקום לשלוח אותו ישירות ביניהם, המידע נשלח למינהלה מרכזית המרכזת את המידע ומנהלת את הפצתו לכל יתר הצרכנים. מידע זה משותף על בסיס רלוונטיות מגזרית – לדוגמה, מידע על כלי התוקף חולשה קיימת במערכת הנפוצה במגזר. למעשה, מדובר במרכז שיתוף המהווה ישות לסליקת מידע בארגונים שונים, המשמשים הן כספקים והן כלקוחות של המידע.

דוגמה הממחישה את הצורך בשיתוף מידע דו־מרחבי (שיתוף פנים־מגזרי ובין־מגזרי המתבצע במקביל) היא שיתוף מידע של יצרני טכנולוגיות הגנה בסייבר עם עמיתים למגזר, לצורך ניהול מאגר איומים וחולשות עדכני, רלוונטי ומדויק ככל האפשר במטרה לשרת את כלל משתמשי המרחב הקיברנטי, ולצד זאת שיתוף מידע עם גורמי אכיפה ורשויות מדינתיות במטרה לסייע במאבק בפשיעה בסייבר.¹² להלן תיאור סכמטי של מרחב השיתוף במידע.



איור 1: מרחב השיתוף במידע

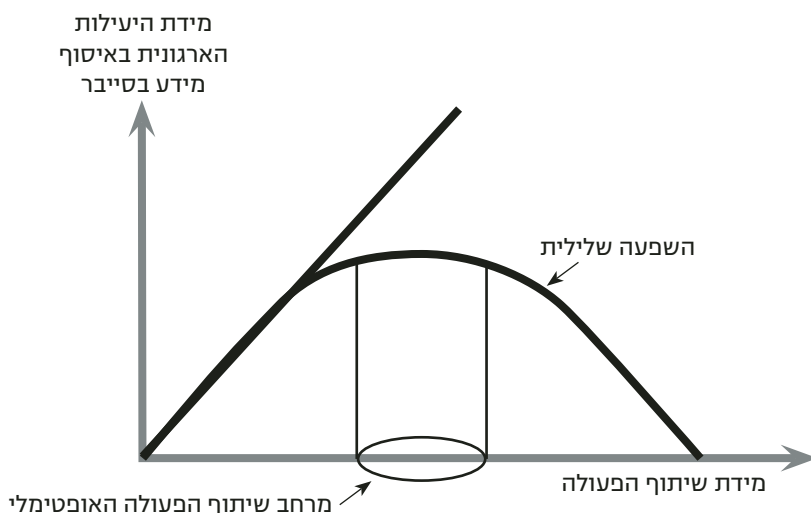
אתגרי שיתוף מידע בתוך אותו מגזר

למרות ששיתוף המידע הפך למונח שגור בקרב העוסקים במרחב ביטחון הסייבר, ולמרות שהמטרה העומדת מאחוריו ברורה, שיתוף המידע בפועל מתבצע באופן חלקי בלבד. מספר הגופים הלוקחים חלק פעיל בשיתוף מידע אינו גבוה, ונפח המידע המשותף, כמו גם רמת הרלוונטיות שלו, אינם עולים בקנה אחד עם הצרכים. מחקר שבחן את התמריצים והחסמים לשיתוף מידע מול איומי סייבר העלה כי לצד התמריצים קיימים חסמים – היבטים כלכליים הנובעים מחיסכון בעלויות, וכן היבטים הנובעים מאיכות המידע המשותף, ערכו והשימוש בו.¹³ הנושאים העיקריים בצד החסמים היו החשש מקבלת מידע באיכות ירודה, חשיפת אירועי אבטחת מידע העלולה לפגוע במוניטין, וניהול כושל של מיזמים לשיתוף מידע. עוד התברר כי חברות וארגונים נוטים לא לשתף מידע בשל החשש שהוא עלול להועיל למתחריהם,¹⁴ או בשל החשש שהדבר עלול לפגוע בדימוי החברה בעיני הציבור כמי שאינה מסוגלת להגן על נכסיה, ובכך לגרום לירידה במכירותיה ובשוויה.¹⁵ חסם נוסף מוגדר עלי ידי כלכלנים כ"בעיית הטורמפיסט" (Free rider problem) – מצב שבו מתקיים חוסר הדדיות, קרי מצב בו מתחרים משתמשים במידע שקיבלו לתועלתם, אולם מנגד אינם תורמים מידע משלהם.

מרבית המחקרים מתארים חסמים אשר המשותף להם היא הסביבה המגזרית בה הם פועלים. אלמלא פעלו הארגונים באותה סביבה מגזרית, סביר להניח כי חסמים אלה לא היו באים לידי ביטוי. למעשה, ניתן להסיק כי אחד הגורמים המשמעותיים המעכבים פיתוח מיזמים מוצלחים של שיתוף מידע הוא גורם התחרות. ארגונים הפועלים בסביבה תחרותית מתקשים לכוון מיזמי שיתוף מידע, למרות הידיעה הברורה ששיתוף כזה מועיל לכלל השותפים.

תחרות ושיתוף פעולה – הרקע התאורטי

לכאורה, תחרות ושיתוף פעולה הינם שני יסודות מנוגדים. על כן, מתעוררת השאלה האם הם יכולים להתקיים בצוותא? בתנאים של תחרות ללא שיתוף פעולה, גובר האינטרס האישי על האינטרס הקבוצתי. לעומת זאת, כאשר משתפי הפעולה מסתמכים באופן מוחלט על השותפים, מתקיים מצב של חוסר יעילות. לפיכך, יש צורך למצוא את נקודת האיזון, בה מתקיימת רמה מסוימת של שיתוף פעולה בין ארגונים הפועלים באותו המגזר, באופן שיועיל לכלל הארגונים. בהמשך חשוב להשקיע תשומות ומאמצים ליצירת בסיס איתן לשיתוף פעולה, כך שהתחרות ושיתוף הפעולה ישלימו האחד את השני ויתקיימו זה לצד זה. ניתן לתאר את נקודת האיזון הזו באופן המתואר באיור 2.



איור 2: מרחב שיתוף הפעולה

שיתוף פעולה בין גופים מתחרים יעמוד במבחן המציאות וישפר את מערכי ההגנה רק אם יכלול שילוב של תחרות ושיתוף פעולה, באופן שיספק יתרונות לכל אחד מהשותפים לאורך זמן. Nalebuff ו־Brandenburger טבעו לראשונה את המושג Co-Opetition בספר שפרסמו ב־1996.¹⁷ Co-Opetition הוגדר בספר כאסטרטגיה עסקית המורכבת משיתוף פעולה (Cooperation) ותחרות (Competition), שמטרתה היא שיתוף פעולה בין מתחרים כדי להשיג יתרונות שאי אפשר להשיגם בדרך אחרת.

לפי אסטרטגיית ה־Co-opetition, כדי להרבות בהזדמנויות עסקיות ולהגדיל רווחים, עדיף להפסיק להשקיע מאמצים אינסופיים בניסיונות להיות טובים יותר מהמתחרים, ובמקביל לנסות ולהגדיל את סך ההזדמנויות המשותפות איתם, על ידי שיתוף פעולה שתועלתו היא בעלת ערך גבוה יותר בהקשר של ביטחון סייבר. דוגמה ל־Co-opetition ניתן למצוא בשיתוף הפעולה המתגבר בין חברת "סמסונג" הקוריאנית ובין חברת "סוני" היפנית, במסגרתו הביאו שתי חברות הענק לשיפור משמעותי בתהליכי החדשנות שלהן, שעודד גם את היצרנים הקטנים להשתתף בתהליך ולקדם אינטרסים מגזריים משותפים.¹⁸ לעומת זאת, יש ארגונים העוסקים בפיתוח, המאמינים לעיתים שאין מקום לשיתוף פעולה המבוסס על החלפת מידע. מחשבה זו מקורה על פי רוב בחשש של ארגונים אלה שהארגון המתחרה יגנוב את רעיונותיהם, או ששיתוף הפעולה יגרום למתחרה לייצר מוצרים טובים יותר. מציאת נקודת האיזון מחייבת לנתח את גורמי ההצלחה של מגזרים אחרים אשר מימשו תהליכים מובנים של שיתוף פעולה, וזאת למרות התחרותיות ועל אף השמירה ההדוקה על הקניין הרוחני שלהם. דוגמה למיזם מגזרי מוצלח של שיתוף פעולה ניתן למצוא בתחום הבנקאות: בראשית ימיהם של הכספומטים בישראל, היה הלקוח יכול למשוך מזומנים רק ברשת הבנקאית שאליה השתייך ורק במכשירים שבסניפי הרשת. לקוח של בנק הפועלים, למשל, לא היה יכול למשוך מזומנים במכשיר של בנק לאומי. כעבור שנים אחדות הוקמה חברת "שירותי בנקאות אוטומטיים" (שב"א), אשר הציבה במקומות ציבוריים מכשירים ששירתו את לקוחות כל הבנקים. בשלב מאוחר יותר הסכימו הבנקים לשפר את השירות ללקוחותיהם ולאפשר לכל לקוח להשתמש בכל מכשירי הכספומט בישראל.

בעבר נבחנה האפשרות שחברת שב"א תקים גם את מרכז הסייבר המגזרי הפיננסי בישראל, ואף הוגשה לצורך זה בקשה לממונה על ההגבלים העסקיים, שנדרש לדון בנושא מתוקף רגולציית ההגבלים העסקיים בישראל. בסופו של דבר, הוחלט לאחרונה להקים את מרכז הסייבר הפיננסי כחלק מחמ"ל הסייבר הלאומי (CERT). אחד האתגרים שאיתם יידרש המרכז החדש להתמודד יהיה נטרול "בעיית הטרמפיסט", כלומר איתור נקודת האיזון בין הבנקים, באופן שיבטיח המשך איסוף מידע ושיתופו באופן אופטימלי.

דוגמה נוספת לשיתוף פעולה מגזרי ניתן למצוא בתעשיית התרופות והפארמה. תעשייה זו רואה את שיתוף הפעולה כהכרחי, ומשתפת מידע באמצעות גוף שלישי המתווך בין בקשות המידע ובין המחקר. ניתן למצוא דוגמאות רבות של פיתוח תרופות המבוסס על מחקרים שנערכו בסביבת Open source. לדוגמה, מיזם משנת 2010,¹⁹ שבמסגרתו התאגדו חברות תרופות ענק, יזמים ומכוני מחקר במטרה לקדם שיטות מחקר לצורך פיתוח תרופות לשתי מחלות נפש נפוצות. מיזם זה היה תולדה של ההבנה, כי למרות ההתקדמות העצומה בידע בתחום הביולוגיה המולקולרית, ועל אף המאמצים האדירים של כל הגורמים העוסקים בפיתוח תרופות, קצב הפיתוח של תרופות חדשות ירד, ככל הנראה בשל התחרות הגואה בין חברות תרופות יריבות מצד אחד, וההיקף המצומצם של החלפת מידע בין האקדמיה לתעשייה מצד שני.

בעולם של טכנולוגיות מידע ניתן ללמוד משיתוף פעולה בין חברות טכנולוגיה מתחרות שהתאגדו יחדיו כדי לקבוע תקנים למוצרים ולטכנולוגיות חדשות. כך, למשל, קביעת התקנים השונים של התקנים נתיקים לשמירת נתונים, כמו וידאו, DVD וכדומה, מהווה זירה קבועה של שיתופי פעולה מצד אחד ותחרות מצד שני בין החברות "סוני", "פיליפס", "קודאק" וחברות רבות נוספות.

שיתוף מידע סייבר בסביבה תחרותית

ניתן להבחין בין שני מניעים עיקריים לתחרות בין ארגונים בהקשרים של ביטחון סייבר והשחקנים הפועלים בתחום שיתוף המידע: תחרות כלכלית ותחרות על האשראי (קרדיט).

תחרות כלכלית

תחרות כלכלית היא תחרות הנובעת מקושי בשיתוף פעולה בשל שאיפה לעליונות מסחרית והגדלת נתח שוק. סוג זה של תחרות קיים בעיקר בקרב ארגונים מונחי רווח. בהקשרים של ביטחון סייבר ניתן להבחין בסוג כזה של תחרות אצל חברות העוסקות בפיתוח מוצרים ושירותים בעולם הגנת הסייבר – יצרני אנטי וירוס, יצרני "חומות מגן", ספקי שירותי אבטחת מידע מנוהלים (MSSP)²⁰ וכדומה.

המטרה של שיתוף מידע בין חברות המספקות שירותי ביטחון סייבר היא יצירת תשתית שיתוף אופטימלית, באופן שיאפשר מצב בו כל איום שיתגלה במוצרי חברה אחת יגרום לעדכון הפתרונות של כלל החברות, וכך יביא לשיפור ההגנה הכוללת של צרכני ביטחון הסייבר. כדי ליצור את שיתוף המידע המתואר, על חברות אלו להבין שעל אף גורם התחרות, שיתוף פעולה ביניהן הוא כדאי. האתגר גדול במיוחד בקבוצת היצרנים שאצלם המהות העסקית נוגעת לנושא ביטחון סייבר.

מנקודת מבט מסחרית, חברות העוסקות בפיתוח מוצרי הגנה מבינות כי מסדי הנתונים עליהם נשענים המוצרים השונים (דוגמת החתימות הדיגיטליות של נוזקות) הם חומר הגלם העומד בליבת המערכות. מנוע אבטחה, מתוחכם ככל שיהיה, לא יספק מענה הולם ועדכני אם יישען על נתונים חלקיים או לא רלוונטיים. לכן, אמינותם ועדכניותם של הנתונים הן מהגורמים החשובים ביותר באיכות המערכות וגורם מרכזי בהצלחתן המסחרית. בתנאי תחרות, קיים קושי רב בהעברת מידע רוחבי בין יצרני הטכנולוגיה השונים, במיוחד בין חברות שמידע זה מהווה את מוקד התחרות ביניהן.

גם בין חברות המספקות שירותי אבטחת מידע מנוהלים קיים שיתוף פעולה מוגבל. שיתוף זה מתבצע באופן עיתי בלבד ונעדר מנגנונים ותהליכים מובנים התומכים בצורכי העדכניות של הנתונים.

כיום אנו עדים למספר יוזמות לשיתוף מידע בקרב מגזר טכנולוגיות ביטחון הסייבר. יוזמות אלו פועלות במקביל, והחברות המקדמות אותן קוראות לשותפים למגזר לקחת בהן חלק. כך נוצר מצב בו חברות שונות במגזר טכנולוגיות ביטחון הסייבר מנסות לקדם פתרונות לבעיה, אך עושות זאת בדרך שמחריפה את אחד החסמים המובהקים לפתרון, ולמעשה פוגעות בעיקרון הבסיסי עבורו הוקמו – שיתוף פעולה לצורכי יצירת ערך מוסף. דוגמה לכך ניתן לראות בהכרזה, באוקטובר 2014, של החברות Intel Security ו-Fortinet, Palo Alto Symantec, העוסקות בטכנולוגיות ביטחון סייבר, על מיזם Cyber Threat Alliance, כשבמקביל, חברת "מיקרוסופט" פועלת לקידום מיזם דומה הנקרא VIA.

כדי ששיתוף המידע יהיה אפקטיבי, באופן שבו החברות יפיצו ויקבלו את המידע כשהוא עדיין "חם ורלוונטי", יש צורך לבסס פתרונות שיתוף מידע ממוכנים. בתחום זה מתקיימות מספר פעילויות תקינה הנתמכות על ידי משרד ההגנה של ארצות הברית, תחת ארכיטקטורת מעטפת הקרויה CyBOX.

תחרות על האשראי (קרדיט)

תחרות זו נובעת מקושי בשיתוף מידע בשל השאיפה להוקרה מקצועית ולפיתוח מוניטין, התפיסה כי ידע הוא כוח, ותרבות בין-ארגונית המתאפיינת לעיתים במאבקי כוח. סוג זה של תחרות ניתן למצוא גם במגזר המדינתי, בקרב גופים הפועלים לקידום ושיפור רמת ביטחון הסייבר הלאומית ובקרב גופים שאינם פועלים למטרות רווח, דוגמת מכוני מחקר ואקדמיה.²¹ המצדדים בתיאום בין-ארגוני ובתוכניות משולבות טוענים כי הבעיות עמן מתמודדת מדינה הן מורכבות, ולכן לטיפול בהן נדרשת גישה משולבת. הם מכירים בעובדה כי תיאום יכול ליצור יתרון לגודל וכי מהלך של מספר ארגונים הוא עוצמתי ויעיל יותר, ולעומת זאת,

פיצול מרובה וחפיפה בין תוכניות מחייבים תיאום רב, המסרב לאת תהליך השיתוף ופוגע באפקטיביות שלו.

אחד המודלים,²² שבחן דרכים להתמודדות עם חסמים במסגרת שיתופי פעולה בין גופים מדינתיים, זיהה מספר נקודות המחייבות התייחסות, כדי שאפשר יהיה להתגבר על חסמים אלה:

- **ריבונות:** ארגון נוהג להתייחס לעצמו כבעל ריבונות בעולם התוכן והסמכות שלו, ועל כן ארגון מדינתי ישתף פעולה רק אם הדבר תורם באופן ישיר למטרותיו וליעדי. גם מקרים בהם שיתוף הפעולה מגובה במדיניות מחייבת מצריכים מידה מסוימת של השתתפות מרצון. אנשים רואים לנגד עיניהם, בראש ובראשונה, את התרומה הישירה לארגון שלהם, ורק לאחר מכן את התרומה של המאמץ לטובת הכלל.
 - **מורכבות שיתוף הפעולה:** הגדרת תהליכי השיתוף מורכבת וכוללת מידה מסוימת של חוסר ודאות באשר לדרך הפעולה הנכונה. חשוב להתייחס להיבט זה בשלב התוויית התהליך, באמצעות הוספת בקורות ובדיקות היתכנות.
 - **ממד הגודל:** שיתופי פעולה בין ארגונים גדולים וחזקים מבחינה תקציבית ובין ארגונים חלשים וקטנים יותר עלולים להתפס על ידי הארגונים הקטנים כמאיימים ומחייבים. חוסר איזון זה מוביל להתנגדויות בתהליכי התיאום.
 - **תרבות ארגונית ושיטות עבודה:** לכל ארגון תרבות ארגונית ייחודית, הכוללת שיטות תכנון, בקרה ולוחות זמנים. קיימת נטייה בקרב השותפים להתייחס לשיטות העבודה שלהם כטובות וכמתאימות ביותר.
 - **פערי תקשורת ושפה משותפת:** בכל ארגון קיימים דפוסי תקשורת וטרמינולוגיה ייחודיים. חשוב להגדיר שפה משותפת ומובנת בקרב כלל השותפים.
 - **סוגיית האסימטריה בין השותפים:** בהנחה שהשותפים אינם שווים בכוחם ובגודלם, יש לשאול מה היקף ואיכות המידע המסופק, לעומת היקף ואיכות המידע המתקבל.
 - **חוסר יציבות וחוסר ודאות:** עולם הסייבר מתאפיין בסיכונים רבים המתפתחים חדשות לבקרים. על כן, שיתוף באמצעים טכנולוגיים של נתחים מסוימים בקניין הרוחני של חברה, מהווה סיכון של חשיפת המידע לגורמים לא רצויים.
 - **תמריצים לשיתוף:** שיתוף פעולה באמצעות גוף הממונה על התיאום לא יפתור את כלל הבעיות והחסמים שבדרך. חשוב להגדיר תמריצים שיעודדו את כלל השותפים לתרום למאמץ המשותף.
- דוגמה לשיתוף מידע פורה ניתן לראות בפעילות פורום המכונה Intellipedia, שהוקם כחלק מלקחי מתקפת הטרור על ארצות הברית בספטמבר 2001. במסגרת לקחים אלה, הבינו מקבלי החלטות בזרועות הביטחון האמריקאיים כי התפיסה, לפיה כל גוף מפתח ומנהל לעצמו את הידע, אינה תורמת לביטחון הלאומי. לקח זה נבע

מכך שהמידע המודיעיני שהיה קיים ערב הפיגועים לא זרם בין סוכנויות הביטחון השונות של המדינה, ובכך נמנעה היכולת לסכל את הפיגועים. כתוצאה מכך, מערך הביטחון האמריקאי הקים פורום משותף שתכליתו לסייע לארגונים השונים לשתף מידע. גם כאן אנו עדים לתחרות על משאבים, על מקורות מידע ועל יוקרה, אולם הצלחת הפורום מתבססת על ההבנה הקיימת בקרב הארגונים השונים כי רק שיתוף במידע ייצור רווח לציבור בצורת הגברתו של הביטחון הלאומי.

בארצות הברית פועלים מתחילת שנות האלפיים מיזמים למרכזי שיתוף מידע במגזרים שונים, כגון מגזר הבריאות, הפיננסים ועוד. מיזמים אלה מכונים Information Sharing and Analysis Centers (ISAC). כל המרכזים פועלים תחת עקרונות דומים, ולצידם קיים מרכז לאומי (National Council of ISACs – NCI), אשר מטרתו היא לקדם את שיתוף המידע הפנים-מגזרי באמצעות הגדרת עקרונות ותהליכי עבודה, וכן לקדם את הקשרים בין המרכזים השונים. רוב המיזמים הללו נמצאים בבעלות הארגונים החברים בהם, והם נתמכים מבחינה טכנולוגית וכלכלית על ידי המשרד להגנת המולדת של ארצות הברית.

מטבע הדברים, חברות הפועלות באותו מגזר מתחרות אחת בשנייה, אך מכיוון שהמהות העסקית שלהן אינה בתחום הסייבר, הן משתפות פעולה בתחום זה. לדוגמה, המרכז של המגזר הפיננסי לשיתוף מידע וניתוחו (Financial Sector Information Sharing and Analysis Center – FS-ISAC) מתמקד בשיתוף מידע במגזר הפיננסי בארצות הברית. מרכז זה פועל תחת העקרונות האופרטיביים הבאים: הארגון שייך לחברים בו, מנוהל על ידם ומתחזק מאגרים הכוללים מידע על אירועי סייבר, אירועי אבטחה פיזיים, איומים, נקודות תורפה ופתרונות. המידע נאסף מהחברים בארגון, וכן מגורמים חיצוניים, כמו גופי ביטחון ממשלתיים ומרכזי שיתוף מידע אחרים. קיימות מספר דרגות של חברות במרכז, ובהתאם להן נקבע התשלום: ככל שרמת החברות גבוהה יותר, הארגון מקבל יותר שירותים וחשוף ליותר מידע. בהיבט התפעולי, ניתן להעביר למרכז לשיתוף מידע של המגזר הפיננסי מידע הן באופן אנונימי והן באופן גלוי. המידע נבדק על ידי צוות הפועל במשך כל שעות היממה, שבעה ימים בשבוע. הצוות מנתח ומסווג את הנתונים ומפיץ את המידע לחברים בהתאם לעקרונות.

מחקר שנערך בעקבות מספר אירועי סייבר חמורים במגזר הפיננסי ובקרב ארגונים החברים ב-FS-ISAC בחן מודלים חלופיים לקידום ושיפור השיתוף במידע, הן מבחינה כמותית והן מבחינה איכותית.²³ המחקר קָלל שימוש בכלים מעולם תורת המשחקים, באמצעותם בחנו את המודלים הקיימים לתשלום דמי חברות במרכזי שיתוף המידע ואת השפעתם על רמת השיתוף. תוצאות המחקר הראו שרוב המודלים הקיימים במרכזי שיתוף מידע יוצרים חוסר איזון בין הציפיות הגבוהות של החברים לקבל מידע ובין הנכונות הנמוכה שלהם לשתף מידע. הדבר

מוביל לחוסר איזון משמעותי ואינו עולה בקנה אחד עם הצהרת הכוונות שכל חבר נדרש לה בעת ההצטרפות.

עוד בחן המחקר מודל תיאורטי חדשני, אשר בבסיסו עומד הרעיון שהתשלום בגין חברות במרכז שיתוף המידע ישמש כביטוח המספק כיסוי לנזקי התקפת סייבר. זאת, בשונה מהמודלים המקובלים, המבוססים על תשלום דמי חברות על פי דרגות השימוש. מפתחי המודל החדש הראו שכאשר תשלום בגין חברות במיזם שיתוף מידע מבוסס על מדרגות הנקבעות על פי היקף השימוש, אין לארגונים החברים כל תמריץ לשתף את עמיתיהם במידע על תקריות סייבר שהתרחשו אצלם. לעומת זאת, כאשר המודל הוא תשלום פרמיה המבוססת על גודל ההפסד הצפוי לכל הארגונים יחד כתוצאה מתקרית ביטחון סייבר, שתמורתו מקבלים ביטוח הממומן ממאגר כלל הפרמיות, יש לחברים אינטרס לשתף מידע, שכן הארגון יהיה בטוח יותר ככל שיתר הארגונים יהיו בטוחים יותר.

המלצות

לאור הניתוח דלעיל, ובהנחה שלשיתוף מידע פנים־מגזרי חשיבות עליונה בשיפור ההגנה הקבוצתית, ניתן לאפיין מספר המלצות שיסייעו להצלחת הקמתם של מיזמים לשיתוף מידע סייבר בסביבה פנים־מגזרית:

- **מיפוי שותפים:** בשלב הייזום, פיתוח הרעיון וההבנה של התוצאה המצופה, יש לבצע תהליך מיפוי של שותפים פוטנציאליים וחשיבה על הרכבם הרצוי. בשלב זה נערכים מגעי גישוש ראשוניים, וכל צד בוחן האם הוא מוכן עקרונית להצטרף לשותפות. רצוי להגדיר בצורה מדויקת ככל הניתן את התוצאות אליהן מכוונים מיזם השיתוף והכלים העומדים לרשותו, לרבות כלים טכנולוגיים, רגולטוריים, כלכליים, הסברתיים וכדומה.
- **יחס עלות־תועלת:** ארגונים לא יירתמו לשתף מידע בכל מחיר. שיתוף מידע מוצלח תלוי בכך שהתועלת לכל אחד מהצדדים תהיה גבוהה יותר מהזמן והעלויות הכרוכות בשותפות. במקרים מסוימים נדרש יהיה לבחון אפשרות של עידוד התמיכה בשיתוף המידע באמצעות תמריצים. ראוי שגופים המשתפים מידע יכירו ויבינו את היתרון הכמותי והערך הכלכלי הטמון בשיתוף מוצלח. דרך זו נמצאה כיעילה ביצירת תמריץ לתהליכי שיתוף. כך גם בהקשר להסדרת התקציב של מיזם שיתוף המידע. יש לבצע את הסדרתו בשלבים הראשונים של המיזם, באופן שיהיה ברור לכלל השותפים מי נושא בעלויות התוכנית.
- **סוגי שותפים:** מומלץ להגדיר מיהם השותפים למהלך. יש להבחין בין שלושה סוגי שותפים – בעלי העניין, בעלי המידע ובעלי הסמכות – ולהעריך את חשיבותם ותרומתם להגברת האפקטיביות של המיזם. לכל שותף זווית ייחודית. לצורך הגברת האמון בין השותפים, יש צורך להבנות את התקשורת ביניהם

וליצור שפה משותפת. כאן חשובה יצירת "חוויה משותפת" ובניית שגרת פעילות, שיוסכם עליהן כבר בשלבי תכנון המיזם.

- **מחויבות וסמכות:** יש ליצור שלד של מחויבות מינימלית, אליו יהיו מחויבים כל השותפים בכל שלב, החל משלבי הייזום והתכנון וכלה ביישום ובהערכה העיתית של אפקטיביות התוכנית. רצוי לבחון מספר סוגיות מרכזיות הנוגעות לסמכות לקבלת ההחלטות, להובלת התהליך כולו וללוח הזמנים, וכן את מי נכון לשלב, מתי ובאיזה אופן. הצלחת השותפות מותנית בכך שכל צד לה יודע מראש מה מצופה ממנו לתרום לתהליך ומה יקבל בתמורה. יש לקבוע את גזרת הפעולה ותחומי האחריות של כל אחד מהשותפים ולהדגיש את התלות ההדדית ביניהם. מומלץ להגדיר כבר בשלב התכנון הראשוני את הגורם המוביל, שיהיה בעל הסמכות והאחריות על התהליך ותוצריו. ניתן לאפיין שני סוגי הובלה: מקצועית, המתבצעת על ידי האחראי המקצועי הרלוונטי ביותר, ותהליכית, המתבצעת על ידי גורם בעל מומחיות מתודולוגית בניהולת תהליכים שיתופיים, הנתפס כנטול אינטרסים אישיים. יש להעמיד בראש הפרויקט דמות ספציפית המחויבת למטרות המשותפות.

- **אגו ויוקרה:** התמודדות עם היבטים של אגו ויוקרה מחייבת התייחסות מקדימה. במקום להניח שאין אגו וכולם פועלים משיקולים מקצועיים, טוב יהיה להניח שהמצב הפוך, וכך להדגיש את ייחודיות השחקנים ולראות באגו את הערך המקצועי שמביא כל גוף לתוכנית השיתוף. ראוי להכיר בגבולות האחריות של כל ארגון ולתת מקום לניסיון ולידע הנצבר שלו.

- **מנגנון קבלת החלטות:** פתרון מחלוקות טמון בבניית מנגנון לקבלת החלטות והכרעות, כחלק ממבנה השותפות. כבר בשלב התכנון יש להגדיר את המנגנון הנדרש לקבלת החלטות במצבי קונפליקט. חשוב להכיר בכך שתנאי הסף לטיפול במחלוקות הוא לזקק אותן ולהגיע להסכמה בין השותפים על מהות המחלוקת. לפני הכרעה יש למצות את השיח וההידברות ולאפשר מידה מרבית של שקיפות.

- **בקרה:** מנגנוני בקרה והערכה הינם משמעותיים ביותר להצלחה. הבקרה צריכה להיות מבוצעת באמצעות מנגנונים סדורים המעוגנים בפעילות המשותפת ונשענים על השגת יעדים ומדדים תפוקתיים. על אלה להיקבע באופן שילווה מקצועית את היישום ויסייע בקבלת החלטות נכונות מבוססות נתונים, רצוי על ידי גוף מעריך חיצוני ואובייקטיבי. בהתאם להערכה המסכמת, ניתן לקבל החלטה באשר למידת יישום התוכנית ולצורך להכניס בה חידושים ושינויים. חשוב לשים דגש גם על בחינה עיתית של שינויים חיצוניים העשויים להשפיע על מידת האפקטיביות של המיזם, כגון שינויים רגולטוריים וטכנולוגיים.

- **שיתוף מדינת:** יש לעודד גופים ציבוריים ברמה המדינתית לשתף מידע ביניהם. המדובר בגופים כגון CERTs לאומיים ומוסדות ממשלתיים אחרים. חשוב שגופים

אלה ייקחו חלק פעיל בקידום הנושא ובפיתוח פלטפורמות שיתנו מענה לחסמים השונים. יש לגבש תוכניות הכשרה לצורך יצירה, פיתוח ושמירה על מיומנות ומומחיות הנדרשות לתפעולם של מרכזי שיתוף המידע. יחד עם זאת, חשוב למצוא את האיזון בין המעורבות של המדינה בניהול ומימוש תהליכי שיתוף לבין הצורך של מגזרים מסוימים להגן על המידע המשותף בשל סוגו ורגישותו. קיימים מגזרים אשר המידע שבחזקתם רגיש לפרטיות באופן מובהק (לדוגמה, מגזר הביטוח). במקרים כאלה על המדינה לאפשר עצמאות בשיתוף, הכוללת התערבות מינימלית.

ברמה האופרטיבית של תכנון מיזם לשיתוף מידע, יש לוודא שהמידע רלוונטי לגופים המשתתפים במיזם וכי הוא באיכות מתאימה ובתזמון הנכון. לצורך זה יש לקיים פורומים, שמטרתם היא להגדיר את תהליכי השיתוף לפרטיהם. לדוגמה, שיתוף במידע על כתובת האינטרנט (IP) של תוקף מסוים הוא דבר הכרחי. יחד עם זאת, קיימים מאפייני תקיפה ייחודיים אחרים שחשוב להימנע משיתוף מידע לגביהם, וזאת כדי למנוע ניצול לרעה של המידע המשותף.

סיכום

יש חשיבות רבה לשיתוף מידע בתחום הסייבר, שכן המידע הנחוץ להתמודדות עם האיומים על תחום זה מפוזר כיום בין מדינות וארגונים בכל רחבי העולם. שיתוף מידע כזה יכול לכלול עדכון הדדי לגבי תקיפות (שיטות, אמצעים, מטרות), חולשות שאותרו ודרכי התמודדות עם איומים ספציפיים וכלליים. שיתוף מידע מיטבי מאפשר הצגת תמונת מצב של איומי סייבר באופן עדכני ורלוונטי, ברמות המגזר, המדינה והזירה העולמית. עוד מאפשר שיתוף המידע לתמוך בתהליכי קבלת החלטות הנוגעות להשקעת משאבים ראויים ורלוונטיים מול האיומים המתפתחים. לבסוף, שיתוף מידע מוצלח מסייע גם בתהליכי מחקר ופיתוח של פתרונות שנועדו להתמודד עם איומי הסייבר.

כיום קיימים מיזמי שיתוף מידע רבים, המנוהלים כיוזמות מדינתיות, מגזריות או פרטיות. אחד המנגנונים המשמעותיים והמובילים ביותר הוא המידע שחברות אבטחה והגנה חולקות עם לקוחותיהן – מידע שמקורו לרוב בלקוחות החברה המותקפים. ההנחה היא שמנגנון זה פועל בצורה מיטבית. מנגנון שיתוף מידע נוסף, המזוהה כבעל אפקטיביות גדולה אם כי לא מיטבית, ניתן למצוא במרכזי השיתוף המגזריים. כן קיימים מנגנוני שיתוף מידע בארגונים רבים, המוקמים באופן אינטואיטיבי, לא פורמלי ובצורה חלקית. חשוב להקים מיזם גלובלי שיפעל על פי העקרונות התפעוליים של מיזם חברות האבטחה. כלל המידע שייאסף במסגרת המיזם הגלובלי יותך ויונתח, כפי שנעשה במסגרת המיזם של חברות האבטחה, ואז יופץ המידע המעובד בחזרה לכל הלקוחות של כל השותפים.

על אף האתגרים הרבים הניצבים בפני מימוש מיזמים לשיתוף מידע, כפי שהדבר הוצג במאמר זה, הקמתם של מרכזי שיתוף מידע הינה קריטית לשיפור הביטחון הקיבוצי במרחב הסייבר. לפיכך, ראוי שהמנגנונים המוצעים כאן ישולבו כחלק מ"ארגז הכלים" שימש ליזומם, תכנונם והפעלתם של מרכזים כאלה.

הערות

- 1 חולשות הינן נקודות תורפה (לעיתים מזהות וידועות), אשר על פי רוב נובעות מתכנון לקוי ומאפשרות לתוקף לנצלן לחדירה למערכת או לשיבוש אופן פעולתה.
- 2 מושג רחב המתייחס לעמידותו ולעוצמתו של המרחב הקיברנטי מול אימים וסיכונים העשויים לשבש את פעילותו או את אופן השימוש בו.
- 3 הדיון המתקיים בקרב מומחים בנושא שיתוף מידע בסייבר מעלה לא אחת טענות כי תהליך זה טומן בחובו גם סיכונים, ובעיקרם העובדה שעצם שיתוף המידע עלול להיחשף לציבור הרחב, ובכך לסייע לתוקפים ואף להכשיר תוקפים חדשים. זאת, בנוסף לסיכונים אחרים הקיימים בתהליך. סקירה רחבה בנושא זה ראו: *Incentives and Challenges for Information Sharing in the Context of Network and Information Security*, ENISA, 2010.
- 4 Gabi Siboni, "An Integrated Security Approach: The Key to Cyber Defense," *Georgetown Journal of International Affairs*, May 7, 2015.
- 5 Marc Santora, "In Hours Thieves Took \$45 Million in A.T.M. Scheme," *The New York Times*, May 9, 2013, http://www.nytimes.com/2013/05/10/nyregion/eight-charged-in-45-million-global-cyber-bank-thefts.html?_r=1.
- 6 סקירה מלאה של היתרונות והסיכונים ניתן למצוא, כאמור, ב" *Incentives and Challenges for Information Sharing in the Context of Network and Information Security*.
- 7 מגזר (סקטור) הינו קבוצה של גופים בעלי מאפיינים דומים במשק, אשר פועלים בסביבה עסקית דומה ויש להם מטרות דומות; למשל, "המגזר העסקי" או "הסקטור העסקי".
- 8 חדרי מצב לאומיים קיימים במדינות רבות בעולם. מטרתם היא לעסוק בבניית תמונת מצב לאומית בסייבר ובתיאום שיתוף המידע בין מגזרים, וכן בין גופים מדינתיים לגופים אזרחיים.
- 9 עמי רוחקס דומבה, "תכירו, מרכז קיברנטי מגזרי לתחום האנרגיה בישראל," *Israel Defense*, 25 בנובמבר 2015.
- 10 L. Ablon, M. Libicki, A. Golay, *Markets for Cybercrime Tools and Stolen Data*, National Security Research Division, Rand Corporation, 2014.
- 11 Jimmy Blake and Amelia Butterly, "Who are Lizard Squad and what's Next for the Hackers?," *BBC*, January 27 2015, <http://www.bbc.co.uk/newsbeat/article/30306319/who-are-lizard-squad-and-whats-next-for-the-hackers>.
- 12 סקירה רחבה המתארת את הגופים והיזומות הפועלים לקידום שיתוף מידע בסייבר ראו: אבירם זרחה, "ניתוח רב ממדי של שיתוף מידע בסייבר ארגוני," **צבא ואסטרטגיה**, כרך 6, גיליון 3, דצמבר 2014.
- 13 *Incentives and Challenges for Information Sharing in the Context of Network and Information Security*.
- 14 Andrew Nolan, *Cybersecurity and Information Sharing Legal Challenges and Solutions*, Congressional Research Service, March 16, 2015.

- M.C. Arcuri, M. Brogi, G. Gandolfi, *The Effect of Information Security Breaches on Stock Returns*, Università di Roma "La Sapienza," 2014. 15
- Russell Hardin, "The Free Rider Problem," *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 16
Spring 2013.
- Adam M. Brandenburger and Barry J. Nalebuff, *Co-Opetition*, Doubleday, 1996. 17
- Devi R. Gnyawali, Byung-Jin Park, "Co-opetition between Giants: Collaboration with Competitors for Technological Innovation," *Research Policy*, Volume 40, Issue 5, June 2011. 18
- פרופ' יונתן רבינוביץ מאוניברסיטת בראילן ממובילי פרויקט בינלאומי שעשוי להביא לפריצת דרך בפיתוח תרופות למחלות נפש נפוצות, אוניברסיטת בראילן, משרד הדוברות, 7 בדצמבר 2010. 19
- שירותי ניטור רציף של מערכות אבטחת המידע וביצוע ניתוח והתאמות בין נתונים לצורך זיהוי מוקדם ופרואקטיבי של איומים. ניתוח זה מתבצע באמצעות היתוך כלל הנתונים המגיעים מכלל לקוחות החברה והפצת המידע הרלוונטי בחזרה לחברות. במקרים מסוימים, גם מגזר זה מתאפיין בתחרות כלכלית. 20
- Susanna P. Campbell, Michael Hartnett, *A Framework for Improved Coordination: Lessons Learned from the International Development, Peacekeeping Peacebuilding, Humanitarian and Conflict Resolution Communities*, October 31, 2005, <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/missions/framework.pdf>. 22
- Charles Zhechao Liu, Humayun Zafar and Yoris Au, "Rethinking FS-ISAC: An IT Security Information Sharing Network Model for the Financial Services Sector," *Communications of the Association for Information Systems*, Vol. 34, 2014. 23

פיקוד העורף בישראל: משימות, אתגרים ותחזיות לעתיד

מאיר אלרן

פיקוד העורף של צה"ל הוקם כפיקוד צבאי מרחבי ב־1992, כחלק מהלקחים שהופקו ממלחמת המפרץ, לאחר שהעורף הישראלי הותקף על ידי 39 טילי "סקאד" בליסטיים מעיראק. הנזק בפועל של ירי הטילים היה שולי, אולם האפקט הפסיכולוגי היה עמוק. הוא פתח למעשה עידן חדש בעימותים הצבאיים בין ישראל לאויביה. משלב זה ואילך השתנה טבען של המלחמות באזור. בניגוד גמור לעימותי העבר, אשר התרחשו בין יחידות צבאיות בגבולות ובעיקר מעבר להם, מעתה עמד העורף הישראלי בלב של פעולות האיבה. שינוי היסטורי זה עורר שורה של שאלות מהותיות, שעדיין נדונות בשיח הצבאי הישראלי: מהי האסטרטגיה הטובה ביותר להגן על העורף האזרחי? מהו תפקיד ההגנה לעומת הרתעה והתקפה במרחב זה? האם הגנה על החזית האזרחית מפני האיומים הביטחוניים התדירים המופנים כלפיה היא חלק ממשימות הצבא? אלו הסוגיות המרכזיות בהן עוסק מאמר זה, הפותח בניתוח היסטורי, ולאחר מכן עובר לבחינת האתגרים הנוכחיים והצפויים לעמוד בפני פיקוד העורף. בסיום יוצגו כמה מחשבות בנוגע לתפקידו העתידי של פיקוד העורף, ושל גופים נוספים, במתן מענה הולם למגוון האיומים הצפויים לאתגר את החזית האזרחית בישראל.

רקע היסטורי (1948–1992)

עם ההכרזה על הקמת מדינת ישראל במאי 1948, בעיצומה של מלחמה ארוכה ורווית קורבנות עם מדינות ערב, ובמקביל לתהליך עיצובו של צה"ל, הוקמה גם ה"התגוננות האזרחית" (הג"א). סגן אלוף מרדכי נמצאבי (1903–1949) מונה

תא"ל (מיל.) מאיר אלרן, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

לעמוד בראש הכוח החדש.¹ בעקבות ההפצצות היומיות הכבדות של חיל האוויר המצרי על תל אביב, שגבו 172 קורבנות, רבים מתוכם נשים וילדים,² הופקד הג"א על המשימה לפעול כ"שירות התגוננות בפני הפצצות".³ ב־1951 קיבלה הכנסת חוק שהסדיר את מעמדו הנורמטיבי של הג"א. החוק ציין את משימתו של גוף ההתגוננות האזרחית באופן הבא: "לנקוט את כל האמצעים... לשם התגוננות מפני כל התקפה או סכנת התקפה על האוכלוסייה האזרחית, או לשם צמצום תוצאותיה של התקפה כזאת".⁴

מאז מלחמת העצמאות ועד 1991/1990, העורף בישראל לא עמד ככלל בפני איום ממשי מבחוס, למעט מתקפות טרור מפעם לפעם. כך היה במהלך מערכת סיני ב־1956, במלחמת ששת הימים ב־1967, במלחמת ההתשה לאורך תעלת סואץ בשנים 1968–1970, במלחמת יום הכיפורים ב־1973 ובמלחמת לבנון הראשונה ב־1982. עימותים אלה לא היוו נטל מיוחד על ההגנה האזרחית, ויחידות הג"א לא צוידו ולא אורגנו לקראת אפשרות של איומים גדולים על האוכלוסייה האזרחית. התפיסה השלטת הייתה שצה"ל מסוגל לאטום את הגבולות במידה כזו, שדי בכוחות שיטור, לצד גופים אזרחיים נוספים, כדי לספק את המענה ההולם לכל איום שיופנה כלפי העורף האזרחי. התוצאה הייתה הידרדרות איטית אך מתמדת באפקטיביות המקצועית של הג"א, שנדחק הצידה בכל היבט של משאבים פוטנציאליים.

בנוסף להג"א, שולבו בכוחות העורף אלמנטים מיחידת ההגנה המרחבית (הגמ"ר), גוף שהוקם בצה"ל כגוף צבאי למחצה, שנועד להגן על היישובים לאורך הגבולות, כדי להתמודד עם הסתננות למיניה. בעקבות מלחמת יום הכיפורים הוחלט לחזק את הגמ"ר, ובאוגוסט 1977 הוא שולב בתוך הג"א.⁵

הרקע המידי להקמת פיקוד העורף

מבצע "סופה במדבר" בעיראק שינה לחלוטין את מהלך הדברים.⁶ פלישת עיראק לכוויית באוגוסט 1990 הביאה למתקפה של קואליציה בין-לאומית בהובלה אמריקאית, שפתחה מערכה בת 42 ימים בעיראק. במהלכה של מערכה זו ניסתה עיראק לגרור את ישראל לתוך העימות, באמצעות מתקפה על העורף האזרחי. ואמנם, לילה לאחר שהקואליציה הבין-לאומית פתחה במתקפה על עיראק, נורה על ישראל מטח של שישה טילי "סקאד" ששוגרו ממערב עיראק (17–18 בינואר 1991). שיגור טילים דומה המשיך כמעט מדי לילה לכל אורך מלחמת המפרץ, כשהם מכוונים בעיקר לתל אביב וסביבותיה. בסך הכול נפלו בשטח ישראל עד 28 בפברואר 1991 39 טילים. אדם אחד מת במהלך תקופה זו ושלושה אחרים סבלו מהתקפי לב.⁷

אפשר לקבוע שישראל הייתה רחוקה מלהיות מוכנה למתקפת הטילים העיראקית. כדי להתגונן באופן צבאי, היא הזדקקה לסיוע אמריקאי ישיר, שסופק באמצעות סוללות טילי "פטריוט". ההגנה הפיזית הפסיבית הייתה מועטה, וודאי כזו שנועדה לתת מענה לראשי נפץ כימיים. יכולות המענה האזרחי היו מינימליות, וכללו בעיקר מערכות בסיסיות להתרעה מוקדמת ולאזעקה, "חדרים אטומים" מאולתרים, מסכות גז שחולקו בחופזה, וכן מערכות הפצת מידע מאולתרות, שנמצאו יעילות למדי. רבים מתושבי תל אביב עזבו את בתיהם, במיוחד לקראת הלילה, ועוררו בכך ויכוח ציבורי נוקב סביב הסוגיה של פינוי המוני תחת אש. באופן כללי, החרדה הציבורית הייתה גבוהה למדי,⁸ אולם במבט לאחור ניתן לקבוע כי ההשפעה הכוללת של אירוע זה על דוקטרינת הביטחון של ישראל הייתה מזערית. מדינת ישראל לא הייתה מוכנה לאיום מסוג זה. אלוף זאב ליבנה, המפקד הראשון של פיקוד העורף, ציין בראיון שנתן שני עשורים מאוחר יותר (אוקטובר 2011) כי העורף האזרחי היה מוכן למלחמה בסטנדרטים של מלחמת העולם השנייה,⁹ מבחינה תפיסתית ומעשית גם יחד. ההפתעה שנפלה על המדינה כאשר הותקפה בטילים בליסטיים מעוררת תמיהה, שכן היה ידוע היטב שהעיראקים מחזיקים ביכולת כזו וכנראה גם מתכוונים להשתמש בה. זו לא הייתה ההפתעה האסטרטגית הגדולה הראשונה של ישראל, והיא שימשה כתזכורת בולטת לצורך להתכונן להפתעות אסטרטגיות עתידיות בזירה הצבאית. בכל מקרה, היה ברור שמוכנות העורף הישראלי זקוקה לשיפור דרסטי.

הקמת פיקוד העורף

ב־2 בפברואר 1992, כמעט שנה לאחר תום מלחמת המפרץ, הוקם פיקוד העורף כפיקוד המרחבי הרביעי של צה"ל. אלוף זאב ליבנה מונה, כאמור, למפקדו הראשון. הקמת פיקוד העורף לא הייתה החלטה קלה לראשי צה"ל. הרעיון שפיקוד זה יהיה שווה ערך, ולו פורמאלית, לשלושת הפיקודים המרחביים היה זר לדנ"א הצה"לי, שעדיין התנגד לתפיסה של הגנה כאסטרטגיה בת־קיימא. לפיכך, למרות שפיקוד העורף הוכרז רשמית כפיקוד מרחבי, היה ברור מלכתחילה שמעמדו, וכפועל יוצא מכך משאביו, לא ישתוו לאלה של שאר שלושת הפיקודים, אשר ימשיכו לחלוק ביניהם את הנטל והאחריות העיקריים לפעולת כוחות הקרקע, כל פיקוד בגזרתו. יתרה מכך, בשל סיבות היסטוריות, שניים משלושת הפיקודים האזוריים (פיקוד הצפון ופיקוד הדרום) נותרו עם האחריות הכוללת על המשימות המבצעיות של פיקוד העורף באזורים הסמוכים לגבולות. הרעיון מאחורי תפיסה זו היה שלא ניתן להפקיד בידי פיקוד העורף את האחריות על עימות עם כוחות עוינים הפועלים בזירות הקריטיות.

¹⁰ פיקוד העורף הוקם במקורו על בסיס שלושה שיקולים מרכזיים:

- שיקול משפטי, שהעניק לו אחריות מקצועית על העורף האזרחי, אולם שלל ממנו כל סמכות או אחריות בשטח. היה זה בניגוד לחוק ההתגוננות האזרחית משנת 1951, שהעניק להג"א את האוטונומיה להגן על העורף.
- שיקול מבצעי, שהניח את הבסיס למעורבות מקבילה בעתות מלחמה או במצבי קרב. הרעיון היה שפיקוד העורף אמור לשחרר את הפיקודים האזוריים מלעסוק בעורף האזרחי, וכך לאפשר להם להתמקד בצרכים המבצעיים של כוחות הלחימה בחזית הצבאית.
- השיקול הארגוני, שנועד לסלול את הדרך לשיתוף פעולה ולתיאום בין פיקוד העורף לבין הארגונים האזרחיים וכוחות החירום.

על בסיס עקרונות אלה, ניסחה הממשלה את המשימה הראשונית של הפיקוד החדש באופן הבא:

- לתכנן ולהפיץ את הדוקטרינה של התגוננות אזרחית.
- ביחד עם גופים אזרחיים, להנחות ולהדריך את האוכלוסייה האזרחית כדי להכינה לשעת חירום ולצייד אותה באמצעים הנחוצים להגנה; להנחות את הציבור בעתות חירום בנושאים שנוגעים להתגוננות אזרחית.
- להנחות ולהדריך גופים שאמונים על מתן מענה ראשוני בזמן חירום במילוי חובותיהם במרחב ההתגוננות האזרחית, ולהפעיל אותם ואת הציוד שברשותם במצבי מלחמה ובתרגילי חירום.
- לתאם את הפעילויות בין משרדים ממשלתיים, רשויות מקומיות והמגזר הפרטי בתחום ההתגוננות האזרחית.
- לפעול תחת הסמכות של משרד הביטחון כדי לשמור על חיים ורכוש גם בנסיבות משבריות שאינן בהכרח קשורות ישירות להתגוננות אזרחית (הכוונה היתה לאסונות המוניים מהטבע).

הפונקציות של פיקוד העורף הוגדרו באופן רשמי כדלקמן:¹¹

- לשמש כסמכות המקצועית הראשית בנושאים הקשורים להתגוננות אזרחית, לרבות פעולות חילוץ והצלה וטיפול בחומרים מסוכנים.
- לשמש כשירות התגוננות אזרחית (על פי מובנו המקורי בחוק).
- לשמש כפיקוד המבצעי העליון להפעלת היחידות הרלוונטיות לעורף.
- לשמש כמטה הצבאי לצורך בניית מערך הכוחות של יחידות פיקוד העורף.
- לשמש כפיקוד מרחבי.

למרות הכוונות החיוביות, הנחיות בסיסיות אלו עוררו מלכתחילה כמה סוגיות קריטיות, שעתידות להפוך לאבני נגף בדרכו של פיקוד העורף לפעול ביעילות בשנים שיבואו. פיקוד העורף הוקם מלכתחילה כזרוע חלשה ושולית יחסית, המהווה טריז בין הפיקודים הצבאיים האזוריים ובין הגופים האזרחיים. היה

עליו לעצב את בסיס הפעולה המקצועי שלו בתוך המרווח הצר שנותר בין גופים מבוססים היטב ואיתנים למדי, שנהנו מלגיטימיות, מוניטין, משאבים ויתרון מקצועי. התוצאה הברורה של מצב זה כפתה מגבלות קשות על פיקוד העורף הצעיר, שנאנק תחת כובד האחריות אך לא קיבל את האמצעים הדרושים למילוי משימתו כראוי.

הפיקוד העליון בצבא, שלא תמך בהקמת פיקוד העורף,¹² כמו גם כמה מהקצינים הבכירים של פיקוד העורף החדש, לא תפסו את מלוא המשמעות והעומק של אחריותם. דומה שעבורם, הגוף החדש נועד בסך הכול לשמש כפיתוח כמותי או טכני של תפקידי שירות ההתגוננות האזרחית המסורתית. ההבדל היחיד בעיני אלה היה שאת איום המטוסים, שנגדו הצליח חיל האוויר הישראלי לבנות הגנה חזקה ויעילה, החליף עתה איום הרקטות והטילים.

במשך 15 שנים ארוכות לאחר הקמתו, פיקוד העורף אמור היה לשמש בעיקר כארגון צבאי, שנועד להגן על העורף האזרחי מפני הפצצות האויב ולהציל חיים. המצב הביטחוני במהלך שנים אלו (1992–2006) תרם לגישה צרה זו ולמקומו השולי של פיקוד העורף. למעשה, הוא כמעט לא נקרא להשתתף בעימותים הביטחוניים הדרמטיים של התקופה – האינתיפאדה הראשונה (1987–1993) והשנייה (2000–2004) – שבמהלכן מצאה עצמה האוכלוסייה האזרחית תחת איום חמור.

התפתחות חשובה אחת חלה בכל זאת בתחילת דרכו של פיקוד העורף, והיא ההתמקדות בשיפור ההגנה הפסיבית, שבין היתר באה לידי ביטוי בתקנות בנוגע למיגון בתי מגורים. כלקח מרכזי ממלחמת המפרץ, ישראל נכנסה לעידן חדש, שבו הוטלה החובה לבנות בכל בית חדר ממוגן (ממ"ד) שיוכל להעניק הגנה מספקת מפני פצצות קונבנציונליות ונשק כימי. בעקבות זאת, כל בתי המגורים החדשים שנבנים בישראל מאז 1994 מצוידים בממ"ד. נכון להיום, מדובר בסביבות שליש מכלל הדירות במדינה, שהממ"דים בהן מספקים הגנה לא רק מפני טילים, אלא גם, במידה מסוימת, מפני פגיעות אפשריות של רעידות אדמה.

נקודת המפנה

מלחמת לבנון השנייה בקיץ 2006¹³ מצאה את פיקוד העורף בנקודת שפל בכל הנוגע ליכולתו המבצעית.¹⁴ שנים של הזנחה, מחסור באמצעים, אבל בעיקר מסגרת תפיסתית בעייתית, תרמו למצב שבו העורף הישראלי לא היה מוכן ללוחמה האסימטרית נגד חזבאללה. בעימות זה סבל צה"ל מחסרונות רבים,¹⁵ שרק כמה מהם היו קשורים לפיקוד העורף. ואכן האתגר לחזית האזרחית במהלך 33 ימי העימות היה ניכר: בסך הכול שוגרו בתקופה זו קרוב ל-4,000 רקטות לעבר מטרות אזרחיות בצפון הארץ (ממוצע של 120 רקטות ליום). למרות שרק פחות מרבע

מהן הגיע בפועל למרכזי אוכלוסייה, די היה בכך כדי לגרום להרג של 39 אזרחים, ליותר מאלפיים פצועים, ולנזק לכמעט 12,000 מבנים (ברובו נזק קל). מאות אלפי תושבים נטשו את בתיהם במשך העימות, והנזק הכולל לכלכלה הלאומית הגיע לכדי שלושים מיליארד שקלים.

למרות הנזקים המתונים יחסית, אין מחלוקת על כך שהחזית האזרחית היתה רחוקה ב-2006 מלהיות מוכנה למתקפה. מצבה הגרוע נבע מכמה סיבות, שהבולטת שבהן הייתה קשורה לאחריות ולסמכות על החזית האזרחית ולניהול המוכנות של זירות האיום בזמן חירום. למעשה, גם כיום אין עדיין בישראל גוף לאומי מוביל שנושא באחריות מוצהרת ומוסכמת על השילוב והתיאום בשטח, ואשר יכול לקבוע מדיניות לטווח ארוך, להציב סדרי עדיפויות, לבנות ולעצב את המסגרת הנחוצה לפעולה, ולבקר ולשלוט על כלל הפעילויות בחזית האזרחית. תיאורטית, החוקים הרלוונטיים שנכתבו לראשונה ב-1951 ופותחו בשנות התשעים של המאה הקודמת העניקו למערכת ההתגוננות האזרחית, ולאחר מכן לפיקוד העורף (פקע"ר), את הסמכות הספציפית לספק הגנה לעורף האזרחי; אולם חוקים ותקנות אלה רחוקים מלספק את המטרייה החקיקתית הדרושה לפקע"ר גם היום, כדי שיוכל לפעול ביעילות בשטח. למעשה, מלחמת לבנון השנייה הוכיחה את העובדה שפיקוד העורף לא היה מסוגל לספק לאזרחים את ההגנה הנדרשת מול ירי של רקטות וטילים, הן במובן הפיזי של אמצעי הגנה פסיבית או אחרים, והן במובן הרחב של מענה אזרחי במישור הפסיכו-סוציאלי. בפועל, לא רק שפיקוד העורף נמצא לא מוכן לספק את השירותים הדרושים, גם גופים אחרים, לרבות המשטרה וארגוני חירום אזרחיים וכן עמותות חוץ-ממשלתיות, היו רחוקים ממוכנות לספק את התמיכה הדרושה, וזאת מבלי לציין את היעדר שיתוף הפעולה המתחייב ביניהם.¹⁶

בנסיבות אלו, ההתנהלות המבצעית של פיקוד העורף הייתה מוגבלת במקרה הטוב. הבעיה הייתה שבשנים שקדמו למלחמת לבנון השנייה, פיקוד העורף התמקד בהקמה ובהכנה של יחידות חילוץ והצלה¹⁷ וכוחות טקטיים ולוגיסטיים אחרים, אך לא ראה ואימץ את התפיסה הוליסטית של הכנה וסיוע נדרש לאוכלוסייה האזרחית בזמן חירום כחלק מהמשימה שלו. התוצאה הייתה שפיקוד העורף, שסבר בטעות שהוא ערוך לאיומים, לא היה מוכן להתמודד אתם ותפקד בצורה מוגבלת מאוד במהלך המלחמה.

פיקוד העורף המחודש – פרופיל ואתגרים

מלחמת לבנון השנייה סימנה נקודת מפנה בהיסטוריה של פקע"ר ובגישה כלפי החזית האזרחית בישראל בכלל. הכישלונות של פיקוד העורף והלקחים שהופקו מעימותים קודמים הביאו להתפתחויות ולשינויים רבים שתורמו לשיפור ההתנהלות

בחזית האזרחית. אולם, שינויים אלה עדיין לא הביאו לטרנספורמציה הדרושה בהכנת כלל החזית האזרחית להתמודדות אפקטיבית עם האתגרים הגוברים, בין אם אתגרים אלה הם תוצאה של מעשה ידי אדם, כמו מלחמה וטרור נרחב ומתמשך ובין אם הם אסונות מהטבע.

מלחמת לבנון בשנת 2006 הייתה השנייה לאחר מלחמת המפרץ ב-1990/1991 שבה העורף האזרחי מצא עצמו תחת מתקפה נרחבת של רקטות וטילים. היה זה המקרה הראשון שהכניס לזירה הישראלית את העימות הצבאי ההיברידי, המאופיין בניחול חזית צבאית וחזית אזרחית בריזמנית. מצב זה הציב אתגר משמעותי לצה"ל, שפקע"ר היה אמור לפתור. התפיסה המקורית גרסה שפיקוד העורף אמור לשחרר את הצבא מהדאגה לאזרחים, כדי לאפשר לו להתמקד במרחב הצבאי בלבד. הנחה זו התגלתה כשגויה. אחד הלקחים המרכזיים של מלחמת לבנון השנייה היה שלא ניתן להפריד בין שתי החזיתות ולפעול בכל אחת מהן בנפרד, שכן כל חזית משפיעה על השנייה, אם כי באופנים שונים: מהצד האחד, סכנה לאזרחים היא גורם מרכזי עבור מקבלי ההחלטות בבואם להנחות את הצבא כיצד לפעול בחזית הצבאית כדי למזער או להסיר איומים על העורף; מצד שני, לאירועים בחזית הצבאית יש השפעה רבה על מצב הרוח ועל החוסן של האזרחים. סוגיות מרכזיות אלו עדיין רלוונטיות היום ומחייבות התייחסות מערכתית קפדנית.

לקחים אלה הביאו לטרנספורמציה, לפחות תיאורטית, באסטרטגיה הלאומית של החזית האזרחית, שתחילתה במעבר קונצפטואלי מגישה "צרה" לגישה "מרחיבה"¹⁸. לאור שינוי זה, פקע"ר תופס עצמו היום כגוף המוביל שאחראי לא רק לפעולות פיזיות, לוגיסטיות וטכניות במרחב האזרחי, אלא גם לכלל המרחב של שגרת החירום האזרחית. פירוש הדבר הוא שפקע"ר מתכוון לפעולה בערוצים מקבילים: הוא מבצע את משימותיו המסורתיות, שכוללות אספקת מערכות מתוחכמות והולמות להתרעה מוקדמת, הוצאת הנחיות לשימוש במקלטים,¹⁹ חילוץ אזרחים מהריסות והפצת מידע לציבור גם בעתות שלום, ובמיוחד בזמני חירום, בנוגע להתגוננות מפני סכנות קונבנציונליות ובלתי קונבנציונליות. כל עוד האיום הכימי היה תקף (עד שנוטרל בסוריה בידי מעצמות המערב²⁰), פיקוד העורף היה מעורב גם בחלוקת ערכות מגן – משימה לוגיסטית ניכרת בשעתה.²¹ במקביל, פיקוד העורף נטל לעצמו בהדרגה, במידה רבה ביוזמתו שלו, תחומי אחריות רחבים יותר לצורך שיפור החוסן החברתי, גם אם בכך פלש לפרקים לפונקציות שבעבר היו בתחומי משרדים ממשלתיים ורשויות מקומיות. פיקוד העורף של היום מבין ומשקיע רבות בתחום התנהגות האוכלוסייה האזרחית במצבי חירום, הן בשלבי ההתכוננות והן במהלך מצבי חירום ועימות.²²

התפתחויות אלו בתוך פקע"ר לא היו הגורמים היחידים שהביאו לשינויים בחזית האזרחית בשנים האחרונות. גורמים חשובים אחרים צמחו מהשטח, והפכו

את תחום הביטחון בישראל למורכב ומאתגר יותר, דבר שבתורו השפיע מאוד על תפקיד פקע"ר ועל יכולותיו:

- מערכות הנשק לירי טילים ורקטות שנמצאות בידי אויביה המידיים של ישראל הפכו בהדרגה ליעילות ומגוונות יותר. נכון להיום, ישראל ניצבת בפני איום של טילים ורקטות מסוגים שונים ובכמויות ניכרות. ההערכה היא שיש בידי חזבאללה בלבנון וחמאס ברצועת עזה מעל 150,000 טילים ורקטות, שלא רק מכסים את כלל ריכוזי האוכלוסייה בישראל, אלא גם שחלקם (הקטן) בעלי תחכום ודיוק משופרים. המגמה לעתיד תהיה שילוב קטלני של רקטות בירי סטטיסטי לטווחים קצרים ובינוניים עם מהלומות עזות של מטחי טילים מונחים ארוכי טווח – מצב שייצור איום חמור, בעיקר על מרחבים אורבאניים, תשתיות חיוניות ובסיסים צבאיים. תרחישים שפרסם פיקוד העורף מדברים על מתקפה אפשרית של עד 700 רקטות וטילים ליום, למשך פרק זמן שעולה על שלושים יום.
- איום הטילים והרקטות מציב איום משמעותי למדינת ישראל ואתגר מבצעי לפקע"ר, גם אם לוקחים בחשבון את מערכת ההגנה האקטיבית התלת-שכבתית שנכנסת בהדרגה לשימוש בצה"ל.²³ למרות שהתחכום והיעילות של מערכת זו הועמדו למבחן בסבבי הלחימה האחרונים עם חמאס ברצועת עזה וזכו להצלחה מרובה, יש לזכור שאין בנמצא מערכת הגנה שיכולה לספק מענה מוחלט. כמויות חומרי הנפץ וראשי הנפץ שצפויים להיות משוגרים על מטרות ישראליות יציבו אתגר ניכר לאוכלוסייה האזרחית ולתשתיות הקריטיות, ומתוך כך לפקע"ר.²⁴ ניתן גם לטעון שעצם האמון שרוחשים האזרחים למערכות ההגנה האקטיבית, עלול כשלעצמו להציב אתגר מיוחד בפני פקע"ר, שכן אנשים עלולים להימנע מלהישמע לקריאות ההתרעה המוקדמת ולא לנקוט את אמצעי הזהירות הדרושים.
- מאז 2006 חוותה ישראל שלושה סבבים של עימותים עם חמאס ברצועת עזה.²⁵ כל אחד מסבבים אלה הביא לירי רקטות בעוצמות משתנות נגד ריכוזי אוכלוסייה אזרחית בישראל. הסבב האחרון (קיץ 2014) נמשך חמישים ואחד ימים, במהלכם שוגרו מדי יום יותר ממאה רקטות ופצצות מרגמה לעבר ישראל.²⁶ המכנה המשותף לאירועים אלה, מבחינת פקע"ר הוא שכולם היו מינוריים יחסית בהשוואה לנזק הפוטנציאלי הכולל שבידי האויב, ובמיוחד חזבאללה. פירוש הדבר הוא שפקע"ר חייב להיות מוכן לתרחישים הרבה יותר חמורים בעתיד. לקח נוסף שהופק מסבבים אלה היה שהאוכלוסייה האזרחית בישראל מפגינה חוסן חברתי גבוה למדי, גם אם יש לקחת בחשבון שאיומים עתידיים יציבו אתגרים גדולים יותר, שיאפילו על ניסיון העבר.
- למרות התמקדותו הברורה בעימותים ביטחוניים מעשה ידי אדם, פקע"ר ער לסכנות של אסונות טבע ונוטה להשקיע חלק ממשאביו בכך. בישראל מדובר

בעיקר בסיכון של רעידות אדמה, שעלולות לחייב מעורבות אינטנסיבית של פקע"ר הן בפעולות חילוץ והצלה והן בפינוי המונים.²⁷ מדובר בתחום תובעני עבור הרשויות בישראל, וההערכה הכללית היא שהן אינן ערוכות כנדרש²⁸ כדי לעמוד באתגר רציני זה, בהשוואה למוכנות לסכנות ביטחוניות מעשה ידי אדם.²⁹

כדי למלא את משימותיו בנסיבות משתנות אלו ולתת מענה לצרכים השונים והגוברים, עבר פקע"ר טרנספורמציה משמעותית בארגון ובסדר הכוחות. נכון להיום כולל הפיקוד כ־65,000 חיילים, כאשר תשעים אחוזים מהם לערך הם חיילי מילואים (שמספרם יורד עקב קיצוצים בכלל כוחות המילואים בצה"ל). מלבד המטה המקצועי של הפיקוד, הממוקם ברמלה, הוא כולל שישה מטות אזוריים, שמקבילים לחלוקה המחוזית של המשטרה; ארבעה גדודי חילוץ סדירים ("שחר", "קדם", "רם", "תבור") שמשולבים בחטיבה סדירה חדשה; מספר של חטיבות מילואים, חלקן ייעודיות למשימות הצלה; יחידות רפואה, לוגיסטיקה וחי"ר קל. פקע"ר גם מפעיל בסיס הדרכה ואימונים (בה"ד 16), שבו מתאמנים כל המתגייסים החדשים וכן היחידות הקיימות.³⁰

לצד בניית מערך הכוחות, פקע"ר משקיע רבות בשני תחומים מרכזיים: ראשית, הוא מקיים אימון שוטף ליחידותיו, במטרה לשפר את התנהלותן המקצועית, ומבצע מספר רב של תרגולים ביחד עם כוחות חירום אחרים ובשילוב האוכלוסייה האזרחית; שנית, הוא שם דגש רב על התרעה מוקדמת, שנתפסת כמצילת חיים מצד אחד, וכחיונית לשימור "שגרת חירום" עבור מרבית האוכלוסייה בעתות סכנה, מצד שני.³¹

כדי להעריך נכונה את תפקידו של פיקוד העורף בטיפול בביטחונה של האוכלוסייה הישראלית, יש לבחון את המערכת הממשלתית הכוללת המטפלת בחזית האזרחית. בישראל אין גוף פיקוח רשמי (רגולטור), המוגדר בחוק כסמכות העליונה לענייני החזית האזרחית. שלא כמו הממסד הצבאי, המצוי תחת פיקוח של משרד הביטחון, למערכת האזרחית אין גורם מקביל. בעבר נטען לא אחת שבשל המורכבות והרגישות של החזית האזרחית, חיוני שגוף כזה יוקם ויהיה אחראי להכוונת הגופים הרבים שממלאים תפקיד בחזית זו. גוף כזה נדרש כדי להנחות ולתאם בין ארגונים ברמה הארצית והמקומית, לרבות המגזר העסקי והפרטי, התעשייה וארגונים חוץ־ממשלתיים (NGO).³² צורך זה כמעט נענה ב־2011, כאשר הוקם המשרד להגנת העורף, אלא שמשרד זה נסגר בתוך שלוש שנים, בעיקר בשל התנגדות עזה עד כדי התערבות של ממש מצד משרד הביטחון ופקע"ר.³³

בעקבות הלקחים המרכזיים של מלחמת לבנון השנייה, הוקמה ב־2007 רשות החירום הלאומית (רח"ל³⁴). במקור נועדה רשות זו לתאם ולסנכרן את הפעילויות של הארגונים השונים הפועלים בחזית האזרחית, מבלי לפלוש לסמכות השיפוט

של רשות ממשלתית אחרת. רח"ל עברה כמה וכמה שלבים מאז הקמתה, לרבות תקופה קצרה שבה הייתה חלק עיקרי מהמשרד להגנת העורף. נכון להיום, רח"ל נמצאת במסגרת משרד הביטחון, אולם גם היא עדיין נאבקת על מקומה כגורם מתכלל לאומי, הבונה ומפקח על השילוב הנאות בין הגורמים הממשלתיים והאחרים הרבים הפועלים במרחב החזית האזרחית.³⁵ אין זה המקום להרחיב בהישגים ובחסרונות של רח"ל מאז הקמתה. די אם נציין שהיחסים בין פיקוד העורף ובין רח"ל והעומדים בראשם ידעו עליות ומורדות, אפילו יותר ממה שניתן היה לצפות משני ארגונים החולקים את אותה משבצת, אך חסרים הסכמה על הקווים המחלקים את תחומי האחריות ביניהם. ב־2016 סוכמה בין ראשי רח"ל ופקע"ר "הסדרה" ביחסים ביניהם, הקובעת שרח"ל מופקדת בעיקר על התיאום ברמה הלאומית ואילו פקע"ר מופקד על התיאום ברמת השוח, מהרשויות המקומיות כלפי מטה. ימים יגידו באיזו מידה הסדרה זו תתמש ותייצר את האפקטיביות הנדרשת. מכל מקום, למרות שהוקמה כגוף מטה, רח"ל נתפסה מלכתחילה על ידי בכירי פקע"ר (שהוא בעיקרו גוף מבצעי) כרשות המאתגרת את מעמדו המוביל בחזית האזרחית. זאת, כאשר פקע"ר, מצדו, רואה עצמו כגוף הגדול והמשמעותי ביותר בין הגורמים המטפלים בחזית האזרחית, אשר לא רק מכיר היטב ומבין את הצרכים, אלא גם מחזיק במשאבים ובלגיטימיות ליישם את התובנות והיכולות שלו בזירה המבצעית האזרחית המשולבת.

אולם לא רק פקע"ר ורח"ל אמורים למצוא את הדרך הראויה לעבוד ביחד, אלא גם שניהם אמורים לפתח מודל משתף עם שאר הגופים הרלוונטיים לטיפול בחזית האזרחית. לפקע"ר אין סמכות פורמאלית או עדיפות על פני משרדי ממשלה וגופים אחרים בתחום הפעולה של חירום, והוא זקוק למסגרת הנורמטיבית הנכונה לצורך פיתוח וקיום של שיתוף פעולה רוחבי. במרבית המקרים אכן מתקיים שיתוף פעולה סביר, אולם נסיבות קיצון מאתגרות, או התנגשות בינאישית עלולות לגרום לכדי מחלוקות וקרע. דוגמה לכך ניתן למצוא ביחסי פקע"ר עם הרשויות המקומיות. אלה נתפסים כקריטיים להשגת שיתוף הפעולה של האזרחים. זה הרקע להקמת "יחידות הקישור לרשות המקומית" (יקל"ר).³⁶ הרציונל שמאחורי התפתחות זו הוא שהקהילה, כפי שהיא מיוצגת על ידי הרשות המקומית, צריכה להיות אבן הפינה של מערכת ניהול החירום. אולם תפיסה זו, שתאורטית נשמעת נכונה, רחוקה מלהיות ממומשת בפועל ברשויות רבות בישראל, במיוחד באלו הפחות מפותחות. למרות זאת, נמצא שהיקל"ר פועל ככוח המסייע לשיתוף פעולה בשטח ומעניק לפיקוד העורף גישה טובה לרשויות המקומיות, ודרכן לקהילה.

מסקנות

ב־23 השנים שחלפו מאז שהוקם, פקע"ר ביסס עצמו כארגון מבצעי יציב וכגוף המוביל והגדול ביותר בחזית האזרחית של ישראל. אי אפשר לראות את הזירה הביטחונית בישראל בלעדיו וללא נוכחותו הבולטת במצבי חירום. פקע"ר פועל כגוף דינמי, עם יכולות למידה גבוהות, גמישות ורמת ביצועים ראויה ומוכחת. האמת היא שלמעט מלחמת לבנון השנייה, שבה הוא פָּשַׁל מלמלא את משימתו כראוי, פיקוד העורף לא עמד בפני אתגרים גדולים במיוחד, שכן שלושת הסבבים של ירי רקטות על אוכלוסייה אזרחית שהיו מאז, הציבו איום בשיעור בינוני עד נמוך. המבחן האמיתי עדיין לפניו, בין אם יתממש כמעשה ידי אדם (עימות צבאי או טרור נרחב ומתמשך) או כאסון טבע. פיקוד העורף מודע היטב לאתגרים הרבים ומשקיע רבות בהתכוננות לצפוי ולבלתי צפוי, במסע המאתגר והארוך העומד בפניו.

המפתח להצלחתו של פקע"ר העורף בעתיד טמון באופן שבו הוא יתפוס את ליבת המשימה הלאומית שלו ובתרומתו לשיפור ולשימור החוסן החברתי בעתות חירום. ב־2009 ביטא הפיקוד את גישתו לתפיסת החוסן הלאומי בישראל באופן הבא:

אנו בוחנים את אפשרויות ההשפעה של פיקוד העורף על החוסן הלאומי במצבי חירום ונוקטים בהקשר זה גישה רחבה [...] הפיקוד בוחן באופן מתמיד כיצד הוא יכול לתרום לחיזוק החוסן [...] ובפרט כיצד הוא משפיע על מוכנותם של האזרח, של הרשויות המקומיות ושל משרדי הממשלה. תרומתו של הפיקוד לכל אחד מהם נעשית בעיקר בהכוונתם ובהכנתם בתחומי ההתגוננות האזרחית [...] הפיקוד יהיה נכון לסייע ככל יכולתו, וביזמתו, גם בנושאים שאינם בתחומי אחריותו על פי חוק, אלא מתוך הבנת הצורך הלאומי וכתמיכה בהמשך תפקודם ובשמירה על שגרת חיים סבירה. [כתוצאה מכך:] היכולת של הפיקוד להשפיע ולתרום לחיזוק החוסן הלאומי, באות לידי ביטוי בעיקר בשני תחומים: האחד, **בניין הכוח ובהפעלתו** [...] והשני, **הכנת האוכלוסייה והמרחב העורפי** בשגרה לשיפור מוכנותה למצבי חירום – הכנת האוכלוסייה תיעשה בעיקר בתחום תשתיות המיגון, בתחום הדרכה והנחיה של האוכלוסייה ובתחום ההיערכות לתמיכה באוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים.³⁷

ההתמקדות בחוסן האוכלוסייה מעידה על הבנה מעמיקה במהות של ניהול אסונות המוניים. ראוי לשבח את פקע"ר על גישה זו, ועל מאמציו לשפר את היכולות האזרחיות, חברתיות והפיזיות, שתורמות תרומה ניכרת לחוסן החברתי. עם זאת, הדבר מעלה שאלה בסיסית בנוגע לתפקיד הצבא, ופקע"ר כזרוע שלו, בסוגיות ובתהליכים שהם אזרחיים במונחה, במיוחד בחברה דמוקרטית. בדרך כלל, תחום זה נתפס כנמצא באחריותן של רשויות אזרחיות וייצוגיות, המוכשרות להתמודד עם אוכלוסייה אזרחית בעתות שגרה ובמשברים. אין מחלוקת סביב

תפקיד הצבא לספק הגנה לאזרחים מפני מתקפות אויב או לתמוך בהם במתן סיוע פיזי ולוגיסטי בעת הצורך. אולם צבא שנוטל תפקיד פעיל, וליתר דיוק תפקיד פרואקטיבי בנושאים אזרחיים, כגון התנהלות בתי ספר או התנהלות מול אנשים עם צרכים מיוחדים, הוא עניין אחר. גבול דק מפריד בין מה שראוי ומועיל שהצבא יהיה מעורב בו, לבין מה שלא ראוי ולא מועיל. על פקע"ר להיות רגיש להבחנה זו, במיוחד נוכח היעדר הנחיות נורמטיביות וחלוקת עבודה ברורה בין צה"ל ובין הרשויות האמונות על ביטחון האזרחים.

לסיכום, כדאי לשוב ולפנות לשאלות שהוצגו במבוא למאמר זה ולהציע את התשובות להן:

- מהי האסטרטגיה הראויה ביותר להגנה על החזית האזרחית בישראל? התשובה לשאלה מורכבת זו היא שיש צורך בגישה של "מכלול הסיכונים" (All Hazard Approach), שתהיה מאוזנת, תורמת ורלוונטית לאתגרים הביטחוניים של העימותים הצבאיים המאפיינים את המציאות הישראלית, אך תדע לתת מענה ראוי ומידתי גם לאתגרים הקשורים לאסונות טבע. אסטרטגיה הולמת היא זו שתמצא את האיזון הנכון בין השקעה מסיבית בתחום העמידות (Resistance) קרי הרתעה, הגנה, הגנה אקטיבית וצמצום נזקים מצד אחד, ובין השקעות מספקות בתחום החוסן (resilience) מצד שני. זאת, הן במרחב הקהילתי והן בתחום התשתיות הלאומיות הקריטיות.
- מה תפקיד ההגנה לעומת ההרתעה וההתקפה במרחב זה? לצד המקום המוביל של הגישה ההתקפית ולהרתעה הנגזרת ממנה, ישראל למדה לאורך שנים ארוכות של עימותים היברידיים, בעצמות נמוכה, כי המודל ההתקפי וההרתעתי כשלעצמו נושא עמו אתגרים ניכרים, מבצעיים ודיפלומטיים גם יחד. אלה אמורים להעמיד את הגישה ההגנתית כאסטרטגיה משלימה, שכמובן מחייבת הקצאת המשאבים הדרושים להגנה אקטיבית ופסיבית גם יחד, אך לא פחות מכך מצדיקה השקעות נרחבות להבטחת החוסן של המערכות הלאומיות.
- האם הגנה על החזית האזרחית מפני האיומים הביטחוניים החוזרים ונשנים היא משימתו של הצבא? התשובה לשאלה זו מורכבת. בעיקרון, מצופה מכל צבא בכל מקום לרתום את משאביו המרובים כדי לסייע לאזרחים בעת הצורך. שאלה נוספת היא באיזו מידה יש להטיל על הצבא, ובמקרה זה צה"ל, את המשימה לשמש כגוף החירום הלאומי המוביל. במדינת ישראל, המאופיינת באתגרים ביטחוניים רצופים וניכרים, פקע"ר הוא המועמד הסביר היחיד למלא משימה זו. לאור זאת, הוא חייב להיות מוכן היטב לעמוד באתגר, דבר שפירושו, בין היתר, שיפור יכולות מקצועיות להתמודדות עם סביבה אזרחית בנסיבות הקשות ביותר. החשובה ביניהם היא בנייה מתמשכת של יחסי עבודה הדוקים ושיתופיות מכילה עם משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות והאזרחים עצמם.

לפקע"ר יש עדיין דרך ארוכה לעבור כדי לבנות עצמו למשימה זו, בעיקר מול אתגרים ביטחוניים וכאלה מין הטבע, בהיקפים שלא הכרנו בעבר.. כדי לעמוד באתגרים כאלה הוא גם יזדקק להבנה ותמיכה כלל-צה"לית.

הערות

- 1 מרדכי נמצאבי כיהן כראש מחלקת מכבי האש בחיפה וכקצין בכיר במשטרה. כתב חוברת תחת הכותרת "ביתך כמקלט בעת הפצצות מהאוויר", מאמר שכותרתו "ההגנה נגד מטוסים באנגליה ובישראל" שפורסם בכתב העת הצבאי **מערכות**, 2 (נובמבר 1939), וספר בשם **הדגל** (תל אביב, 1948), המציג גרסאות שונות לדגל המדינה ודרכים לנהוג בו בציבור. ראו: Rachel Neiman, "Every Home a Shelter," *Israel 21c*, July 13, 2014, <http://il.bidspirit.com/portal/?lang=en&searchAgentRequest=true> &sessionId=02ee9caa6fc5439f8bc206877736ae9#!/lotPage/source/catalog/auction/548d4f9ae4b057edd0377479/lot/550bfcc1e4b0943ee74294a4
- 2 משה נאור, **בחזית העורף – תל אביב והתגייסות היישוב במלחמת העצמאות**, יד יצחק בן צבי ועמותה לחקר כוח המגן על שם ישראל גלילי, ירושלים 2009, עמ' 161–168.
- 3 **העורף במימד הזמן**, פיקוד העורף, <http://www.oref.org.il/1045-he/Pakar.aspx>.
- 4 **חוק ההתגוננות האזרחית, תשי"א–1951**.
- 5 יצחק זייד, "ההגנה המרחבית וההגנה האזרחית במלחמת המחר", **מערכות**, 270–271 (אוקטובר 1979), עמ' 81–84.
- 6 Josph Alpher, ed., *War in the Gulf: Implications for Israel* (Jerusalem: Westview Press and the Jaffee Center for Strategic Studies, Tel Aviv University, 1992).
- 7 Aharon Levran, *Israeli Strategy after Desert Storm: Lessons of the Second Gulf War* (London: Psychology Press, 1997).
- 8 Moshe Zeidner and Hasida Ben-Zur, "Coping with a National Crisis: The Israeli Experience with the Threat of Missile Attacks," *Personality and Individual Differences* 14, no. 1 (1993): pp. 209-224.
- 9 תומר סימון, "נחש צפע" – מאז ועד עתה בעורף הישראלי", **Ready**, 24 באוקטובר 2011.
- 10 *Home Front Command*, "Home Front Command Throughout the Years," <http://www.oref.org.il/1045-en/Pakar.aspx>.
- 11 **ייעוד, חזון וערכים**, פיקוד העורף, <http://www.oref.org.il/10862-he/Pakar.aspx>.
- 12 תומר סימון, 24 באוקטובר 2011.
- 13 מאיר אלרון ושלמה ברום (עורכים), **מלחמת לבנון השנייה: היבטים אסטרטגיים**, ידיעות אחרונות, ספרי חמד, תל אביב 2007.
- 14 מאיר אלרון, "החזית האזרחית במלחמת לבנון השנייה", בתוך: מאיר אלרון ושלמה ברום (עורכים), **מלחמת לבנון השנייה: היבטים אסטרטגיים**, ידיעות אחרונות, ספרי חמד, תל אביב 2007, עמ' 119–101.
- 15 גבי סיבוני, "המערכה הצבאית בלבנון", בתוך: מאיר אלרון ושלמה ברום (עורכים), **מלחמת לבנון השנייה: היבטים אסטרטגיים**, ידיעות אחרונות, ספרי חמד, תל אביב 2007, עמ' 74–58.
- 16 מבקר המדינה, **היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה**, ירושלים 2007.
- 17 **יחידת החילוף וההצלה (יחצ"א)**, פיקוד העורף, <http://www.oref.org.il/10953-he/Pakar.aspx>.

- 18 Amir Rapaport, "The IDF and the Lessons of the Second Lebanon War," *Mideast Security and Policy Studies* no. 85 (Ramat Gan: Begin-Sadat Center for Strategic Studies, Bar-Ilan University, December 2010).
- 19 **תורת המיגון הפיזי – מיגון משפחתי, מיגון מוסדי ומיגון ציבורי**, מחלקת המיגון, מפקדת פיקוד העורף, מאי 2010.
- 20 מאיר אלרון ודוד פרידמן, "ערכות המגן – עד כאן?", המכון למחקרי ביטחון לאומי, **מבט על**, גיליון 487, 20 בנובמבר 2013.
- 21 **חומרי לחימה כימיים**, פיקוד העורף, <http://www.oref.org.il/11133-he/Pakar.aspx>.
- 22 **תורת התנהגות האוכלוסייה במצבי חירום**, ענף מדעי ההתנהגות, מחלקת האוכלוסייה, מפקדת פיקוד העורף, יוני 2011.
- 23 "Iron Dome: Defense Against Artillery Rockets," *Rafael, Advanced Defense Systems, Ltd.*, <http://www.rafael.co.il/Marketing/186-1530-en/Marketing.aspx>.; "Stunner (David's Sling), Terminal Missile Defense Interceptor," *Rafael Advanced Defense Systems, Ltd.*, <http://www.rafael.co.il/Marketing/186-1607-en/Marketing.aspx>.;
- 24 **התנהגות האוכלוסייה בעת עימות ביטחוני (מלחמה ועימות מוגבל) ועקרונות ההתערבות**, מחלקת האוכלוסייה, מפקדת פיקוד העורף, יולי 2011.
- 25 על תפקיד פיקוד העורף בסבבים אלה ראו: מאיר אלרון, "מוכנות החזית האזרחית: הפערים בין הצרכים למענים", בתוך: ענת קורץ ושלמה ברום (עורכים), **הערכה אסטרטגית לישראל 2009**, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל אביב 2009, עמ' 25-37; מאיר אלרון ואלכס אלטשולר, "החזית האזרחית במבצע 'צוק איתן'", בתוך: ענת קורץ ושלמה ברום (עורכים), **'צוק איתן' – השלכות ולקחים**, עורכים ענת קורץ ושלמה ברום, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל אביב 2014, עמ' 107-112.
- Meir Elran and Alex Altshuler, "The Civilian Front in Operation Protective Edge," in *The Lessons of Operation Protective Edge*, eds. Anat Kurz and Shlomo Brom (Tel Aviv: Institute for National Security Studies, 2014), pp. 121-127.
- 26 מאיר אלרון ואלכס אלטשולר, "'צוק איתן' – סיכום ביניים: לקחי החזית האזרחית", המכון למחקרי ביטחון לאומי, **מבט על**, גיליון 581, 29 ביולי 2014.
- 27 **התנהגות האוכלוסייה באירוע רעידת אדמה ועקרונות התערבות**, מחלקת האוכלוסייה, מפקדת פיקוד העורף, פברואר 2012.
- 28 מבקר המדינה, **עמידות מבנים ותשתיות ברעידות אדמה – תמונת מצב**, ירושלים מארס 2011.
- 29 מאיר אלרון ואלכס אלטשולר, "עד כמה מוכנה ישראל לרעידות אדמה?", המכון למחקרי ביטחון לאומי, **מבט על**, גיליון 380, 30 באוקטובר 2012.
- 30 אמיר בוחבוט, "טילים במגדלים בתל אביב: העורף מוכן לרגע האמת מול חיזבאללה?", *Walla News*, 25 במארס 2015; "פיקוד העורף מתרחב לגדוד סדיר נוסף", **צבא ההגנה לישראל**, 19 במארס 2012.
- 31 ב־1990 חולקה ישראל לשישה אזורים התרעה. ב־2007 היו כבר 25 אזורים, וכיום היא מחולקת ל־250 אזורים התרעה, שמאפשרים למרבית האזרחים להמשיך בשגרת החירום, גם כאשר מזהה ירי על אזור ספציפי סמוך או רחוק. ראו: יוסי הטוני, "פיקוד העורף משקיע 400 מיליון שקלים בפיתוח מערכת התרעות לחירום", **אנשים ומחשבים**, 8 באוקטובר 2015.

- 32 מאיר אלרון ואלכס אלטשולר, "היעדר) סמכות ואחריות בניהול העורף הישראלי", המכון למחקרי ביטחון לאומי, **מבט על**, גיליון 452, 30 ביולי 2013.
- 33 מאיר אלרון ואלכס אלטשולר, "משמעויות ביטולו של המשרד להגנת העורף", המכון למחקרי ביטחון לאומי, **מבט על**, גיליון 545, 4 במאי 2014.
- 34 Jack L. Rozdilsky, "Emergency Management in Israel: Context and Characteristics," in *Academic Emergency Management and Related Courses (AEMRC) for the Higher Education Program*, Emergency Management Institute, U.S. Department of Homeland Security, FEMA, 2009, <https://training.fema.gov/hiedu/downloads/compenmngmtbookproject/comparative%20em%20book%20-%20em%20in%20israel-%20context%20and%20characteristics.pdf>
- 35 מבקר המדינה ציין בספטמבר 2015: "עדיין לא קיים הסדר חקיקתי מקיף שמרכז את כל העניינים הנוגעים לטיפול בעורף בעתות חירום, ואשר מבהיר את מדרג הסמכויות ותחומי האחריות של כל אחד ממשרדי הממשלה והגופים המטפלים בעורף בחירום. איקוימו של הסדר כאמור הוא בגדר ליקוי חמור"; מבקר המדינה, **דוחות ביקורת בנושא ההיערכות והמוכנות לשעת חירום**, ירושלים 2015.
- 36 **יחידת הקישור לרשות המקומית (היקל"ד)**, ענף רשויות, משרדי ממשלה ותשתיות לאומיות, מחלקת האוכלוסייה, מפקדת פיקוד העורף, דצמבר 2013.
- 37 " **תפיסת היסוד לפיקוד העורף – התפיסה המבצעית**, ענף התורה וההדרכה, מחלקת התורה והפיתוח, מפקדת פיקוד העורף, ספטמבר 2009, עמ' 38–39.

קצו של המודיעין האנושי: כיצד צומצם העיסוק ביומינט מאז שנות השישים של המאה העשרים

ברדלי א' לואיס

איסוף מודיעין ממקורות אנושיים (Humint) היה כלי מרכזי להשגת יתרון על האויב מאז שחר ההיסטוריה. היומינט נקשר מאז ומתמיד לסחר במידע ולצורך לשתף פעולה עם טיפוסים לא נעימים, אולם המידע שהגיע מאותם טיפוסים התגלה לרוב כחיוני וכחשוב להתגוננות מפני איומים ולהשגת יעדים. בחמישים השנים האחרונות היו שלושה ממשלים בארצות הברית שניסו לשים קץ לאיסוף מודיעין בשיטת היומינט. היחס השלילי כלפי שיטת איסוף זאת והמעורבים בה עבר מהתחום החשאי למישור הפומבי, והתדמית של היומינט השתנתה בשל שיקולים פוליטיים שלא היה להם קשר להישגיה של השיטה או לכישלונותיה.

מילות מפתח: יומינט, סיגינט, איסוף, נשיא, ועדת צ'רץ', תובע כללי, מודיעין, DNI, מסחר

מבוא

החלטתו של שר המשפטים והתובע הכללי של ארצות הברית, אריק הולדר, לבקש מתובע מיוחד לחקור אנשי CIA שחקרו טרוריסטים באתרים מחוץ לארצות הברית, כדי לבחון אפשרות להעמידם לדין פלילי, היא הדוגמה האחרונה והבוטה ביותר להתערבות פוליטית מצדו. זאת, למרות שהולדר נכנס לתפקידו כשהוא מבטיח לסלק כל סימן לפוליטיזציה במשרד המשפטים.¹

בחינת המתאם בין ועדת צ'רץ', שהוקמה בארצות הברית בשנות השבעים של המאה העשרים, ובין הממשל של הנשיא אובמה, עשויה להסביר את הלך הרוח

ברדלי א' לואיס, נשיא ומייסד, Beartrees LLC

כלפי פעילותה ושיטות עבודתה של קהילת המודיעין האמריקאית. דיוני ועדת צ'רץ' הסתיימו בפרסום 14 דוחות על מבצעים של ה-CIA ועל התנהגות בלתי הולמת של סוכנויות מודיעין אמריקאיות, ובכלל זה מזימות להתנקש בחייהם של מנהיגים זרים. התובע הכללי בממשל אובמה החליט לבחון מחדש את המבצעים של קהילת המודיעין האמריקאית, ובמיוחד את תחום המודיעין האנושי של ה-CIA. הולדר הכריז כי הוא מחויב "להיצמד לעובדות ולחוק"², אך התעלם מכך שתובעים מיוחדים כבר בחנו את ההאשמות על התנהגות לא הולמת של ה-CIA, חקרו אותן, והגיעו למסקנה שלא להעמיד איש לדין, למעט קבלן חיצוני אחד שהואשם בתקיפה.

הצעתו של התובע הכללי של ארצות הברית להעמיד לדין אנשים בקהילת המודיעין האמריקאית בגין תפקודם במהלך חקירות של עצירים, מסרסת למעשה את קהילת המודיעין. הצעה זו, שהייתה אחד המהלכים הראשונים של הולדר וזכתה לגיבוי של הבית הלבן, ביטלה למעשה את עוצמתו של ה-CIA והפכה אותו לגוף חסר תועלת ובלתי רלוונטי. ללא היכולת של סוכנות הביון המרכזית להשתמש בטכניקות החקירה הנרחבות שהיו לה, המידע שהיא תאסוף בשטח לא יהיה בעל ערך כבעבר.

המלחמה העולמית בטרור הייתה תלויה מאז ומתמיד ביומינט. הוצאת הגורם האנושי מהמבצעים המודיעיניים מותירה את ההסתמכות על אמצעים טכנולוגיים לאיסוף מודיעין כשיטה הגוברת על כל שאר שיטות האיסוף המודיעיני. לפי העיתון "וול סטריט ג'ורנל", "באמצעות האיום להעמיד לדין עובדים של ה-CIA, ממשל אובמה לוקח על עצמו את האחריות לבעיות שיתפתחו בעתיד, בעיות שהוא עצמו יסבול מהן. הדבר דומה לחקירות של ועדת צ'רץ' וועדת פייק בשנות השבעים של המאה העשרים"³.

ועדת צ'רץ' הוקמה על רקע כישלונות מודיעיניים במהלך מלחמת וייטנאם. קבוצה של סנטורים, בהובלת הסנטור פרנק צ'רץ' מאיידהו, חיפשה אז דרך להנחית מכה קשה על משרד ההגנה וקהילת המודיעין של ארצות הברית. כאשר המלחמה בווייטנאם הסתיימה, וסדר היום השתנה לעבר קיצוצי תקציבים ומניעת חימוש גרעיני, הלך הרוח בארצות הברית נטה יותר ויותר נגד משרד ההגנה וקהילת המודיעין. הדיונים בוועדת צ'רץ' שימשו לא רק כדי ללמוד על האירועים השונים והשלכותיהם, אלא גם כדי להביך את הדרגים הבכירים של שני גופים אלה. לימים הואשמה הוועדה באחריות לכישלונות של קהילת המודיעין האמריקאית, שנבעו מההגבלות שהטילה, כאשר ההאשמה החמורה ביותר הייתה סירוסה למעשה של קהילה זאת. ואכן, הפיקוח על קהילת המודיעין האמריקאית והאישור לפעולותיה הפכו למטרה בפני עצמה עבור הסנאט ובית הנבחרים, והובילו בשנים שלאחר מכן לכישלונות מודיעיניים שעלו בחיי אדם רבים.

הבית הלבן ומשרד המשפטים של ברק אובמה פועלים במטרה לגבש את קהילת המודיעין האמריקאית באותה מתכונת עליה המליצה ועדת צ'רץ'. פירוש הדבר הוא שתוטל הגבלה ממשית של היכולת לאסוף מודיעין אנושי ומודיעין אותות גם יחד. במילים אחרות, היכולת להגן על המולדת תושפע מהחלטות שמתקבלות בחדרי ישיבות ולא בשדה הקרב. לקח מרכזי שהופק ממלחמת וייטנאם היה שהפוליטיקאים הם לא אלה שיכולים לנצח בקרב או להגן על החיילים. ארצות הברית של ברק אובמה צועדת בניגוד ללקח זה.

יומינט

אחת ההגדרות המקיפות ביותר ליומינט מופיעה באתר האינטרנט של לשכת החקירות הפדרלית (FBI), ומנוסחת באופן הבא: "יומינט הוא איסוף מידע ממקורות אנושיים. האיסוף יכול להתבצע בצורה גלויה, לדוגמה כאשר סוכני FBI מראיינים עדים או חשודים, או שהוא יכול להיעשות באמצעים סודיים ונסתרים (ריגול). איסוף מודיעין אנושי בתוך ארצות הברית הוא באחריות ה-FBI"⁴. איסוף המודיעין של כל גופי קהילת המודיעין האמריקאית כולל אמצעים שונים של מעקב ואיסוף, כל גוף בהתאם למשימותיו הספציפיות. אמצעים אלה כוללים את כל שיטות האיסוף המסתיימות בסיומת "נט" (יומינט, סיגינט וכדומה), וכן כלי טיס בלתי מאוישים וצורות אחרות של איסוף. סטיבן או'הרן מציין כי: "למרות שקציני האיסוף מיומנים בנהלי הגנה על מקורות, תהליך האיסוף אינו חף מסיכונים: במקרים רבים יש צורך במפגש אישי בין המקור ובין קצין האיסוף לצורך העברת המידע. תשומת לב רבה מוקדשת לבחירת האתר הנכון לפגישה, אך רוב הפגישות חייבות להתקיים בשטח אויב או בבסיס מבצעים קדמי. בשני המקרים לא ניתן להבטיח בוודאות שהמפגש לא יתנהל תחת עיניהם הצופות של האויב או בעלי בריתו"⁵.

אחד הגורמים המגבילים את גודלה והיקפה של רשת המקורות האנושיים הוא מספרם של אנשי המודיעין המיומנים ויכולותיהם. קציני איסוף מיומנים מהווים בממוצע פחות מחמישה אחוזים מכלל העובדים בארגונים הפועלים נגד גורמים העוסקים בחתרנות ובהתקוממות, ויכולתם לפתח מקורות אנושיים ולאסוף מהם מודיעין היא מוגבלת. התקשורת בין קצין איסוף ובין המקור שלו מוגבלת בדרך כלל בשל שיקולים ביטחוניים, ולוח הזמנים של תגובת המקור האנושי לצי"ח מודיעיני ספציפי הוא דבר שלא ניתן לחזות אותו מראש. ריברה ואחרים מציינים כי: "החשש מפעולות תגמול נגד משתפי פעולה הוא ממשי, וההשלכות של פעולות כאלו הן מחרידות. לפי נתוני האו"ם, באפגניסטן בלבד נרצחו בשנת 2010 462 איש כנקמה על שיתוף פעולה עם כוחות הקואליציה – מספר כפול מאשר בשנה שקדמה לה. מספר זה אינו כולל, כנראה, מקרי רצח רבים באזורים מרוחקים, כמו

עריפת ראשים, משום שתושבי הכפרים המפוחדים חוששים לדווח עליהם.⁶ יחסים אישיים וישרים עם מקורות יכולים גם הם להוות סכנה לקצין האיסוף. כך, למשל, בדצמבר 2009 נהרגו שבעה קציני איסוף באפגניסטן על ידי מקור ששימש כסוכן כפול ופוצץ עצמו עם חגורת נפץ. הוא עשה זאת לאחר שקיבל מאנשי הקשר שלו אישור כניסה לבסיס צבאי של כוחות הקואליציה.⁷

השימוש ביומינט הוגבל מאוד בסביבה הפוליטית הנוכחית בארצות הברית, הן מכוח צווים נשיאותיים והן על ידי ראש המודיעין הלאומי. במסגרת זו הותקנו צווים ותקנות שנועדו לפקח על פעילויות, כמו איסוף בשיטת יומינט, חקירות ושיטות אחרות המשמשות להגנה על הביטחון הלאומי. שיטות אלו לא נדונו בעבר, אך כיום הן גלויות לעיניו של הקונגרס האמריקאי וחייבות לקבל אישור לפני השימוש בהן, דבר הגורם לעיכובים ביכולת לאסוף נתונים בזמן אמת.

הוראה מספר 304 של קהילת המודיעין האמריקאית, ממארכס 2008, קובעת כי:

ראש המודיעין הלאומי מחויב להבטיח כי פעילויות יומינט יתנהלו באופן מקצועי, משולב, מתואם ועל פי סדרי עדיפויות; כי גורמים של ממשלת ארצות הברית המעורבים באיסוף מודיעין באמצעות פעילויות יומינט, בפעילויות של ריגול נגדי או בפעילויות המערבות שימוש בשיטות חשאיות, יהיו מתואמים ולא יימצאו במצבי קונפליקט עם פעילויות היומינט של קהילת המודיעין; כי מומחים ליומינט יעשו שימוש בסטנדרטים בסיסיים משותפים; כי תהיה שקיפות בכל הנוגע ליכולות התומכות ביומינט, כדי לאפשר לכל הגורמים בקהילת המודיעין להפיק תועלת מהישגים טכניים או אחרים.⁸

העיסוק של התובע הכללי הולדר ושל הנשיא אובמה בשאלות הנוגעות לשימוש ביומינט יצר אצל הציבור האמריקאי את הרושם כי נגרם נזק שלא לצורך לקהילת המודיעין של ארצות הברית. כך, למשל, ב־21 בספטמבר 2009 הפצירה רשת הטלוויזיה "פוקס ניוז" בנשיא אובמה לעצור את העיסוק בנושא זה. אובמה מצדו הצהיר: "אני מעריך את ראשי ה־CIA לשעבר על כך שדאגתם נתונה למוסד שהם סייעו לבנייתו, אך אמשיך לדגול בעיקרון שאף אחד אינו מעל לחוק".⁹ בנוסף לכך אמר אובמה בתוכנית החדשות *Face the Nation* של רשת הטלוויזיה *CBS*: "כנשיא ארצות הברית, אני רוצה לאשר שאף החלטה שלי לא נועדה לבטל החלטות של תובעים, שתפקידם הוא לשמור על החוק".¹⁰

שבעה ראשי CIA לשעבר כתבו במכתב לנשיא אובמה כי המקרים שאותם ביקש התובע הכללי לבדוק כבר נחקרו על ידי סוכנות הביון המרכזית ותובעים מיוחדים בעבר, וכי אם חקירות אלו יפתחו מחדש, הדבר יקשה על קציני ה־CIA להישען בעתיד בצורה בטוחה על ההנחיות המשפטיות שהם יקבלו. אותם ראשי CIA לשעבר ציינו שהחלטה לפתוח מחדש בחקירה פלילית יצרה אווירה של

סכנה מתמשכת לקהילת המודיעין האמריקאית, במיוחד בקרב אלה מתוכה המעורבים ביומינט.

ההחלטה של התובע הכללי לחקור את פעילות קהילת המודיעין של ארצות הברית ניתנת לפירוש כהפגנת עצמאות שלו כלפי הנשיא אובמה, וזאת בניגוד חד לקודמיו בתפקיד זה, לגביהם טענו מחוקקים משתי המפלגות שהם ניהלו את משרד המשפטים כמשרד לוויין של הבית הלבן. אריק הולדר אמר לעמיתיו שהוא שוקל חקירה מצומצמת, שתתמקד אך ורק בחוקרי CIA ובעובדים חיצוניים ש"חצו בבידור את הקו", הפרו את הנחיות ממשל בוש והיו מעורבים במעשי התעללות. פנייה של הולדר לדרך זו עשויה לגרור אחריה השלכות פוליטיות. זאת, כתוצאה מהעמדתם לדין של קומץ עובדים בדרג נמוך בלבד, ולמרות שמבקרים רבים של ה-CIA רואים בחריגה מההנחיות דפוס פעולה מקובל של סוכנות הביון, שזכה להעלמת עין מצד בכירי הממשל.

תובע כללי אגרסיבי לא היה מסתפק בחקירת עובדים ברמה הנמוכה בלבד, אלא מטפס בשרשרת הפיקוד ומגיע לחקירה פלילית מלאה של גופי המודיעין – סוג החקירה הפלילית הרחבה וחסרת הגבולות שממשל אובמה אמר שהוא מעוניין להימנע ממנה. למעשה, הולדר הכניס את עצמו למצב מביך: ב-2013 הוא הצליח, בניגוד למחאות מצד ה-CIA, להביא לפרסום של מזכרים של משרד המשפטים האמריקאי מתקופת ממשל בוש, שהתירו את השימוש בטקטיקות חקירה, כגון חבטות ראש (head slapping), הטחה לקיר (walling) והדמיות של הטבעה (waterboarding). המסמכים גם חשפו את הציבור לשיטת העינויים.¹¹

הפוליטיזציה של איסוף המודיעין והעלאת הסוגיה על סדר היום לא שינו את שיטות העבודה ולא גרעו מתחומי האחריות של העוסקים בכך. במישור האקדמי ממשיכים לשאוף לשקיפות, בעוד שבמישור הפוליטי שואפים לקבל את הדברים כפי שהם. מדובר בשני קווים שכמעט אף פעם לא נפגשים. מאמר זה הוא אקדמי ופוליטי גם יחד, שכן באווירה השוררת כיום קשה מאוד להפריד בין השניים. אמנם, הסטנדרטים של איסוף המודיעין השתנו במהלך השנים, אך המשימה נותרה זהה. התערבות פוליטית בסוגיות של ביטחון לאומי אמנם נחשבת לדבר בלתי מקובל, אך רבים חלוקים בדעותיהם לגבי מה חשוב יותר. מכל מקום, עובדה היא שהיעדר מודיעין אנושי מצד אחד והתרכזות במודיעין טכנולוגי מצד שני הניבו תוצאות מודיעיניות דלות ולא מעט החמצות של הזדמנויות.

הספרות המחקרית מראה כי שלושה ממשלים אמריקאיים לא האמינו ביומינט או לא חשו בנוח עם השימוש בו: הממשלים של הנשיאים פורד וקרטר ראו ביומינט את המקור לשגיאות ולטעויות שנעשו במלחמת וייטנאם. גישה זאת שלהם הביאה להקמתה של ועדת צ'רץ', כחלק מהצורך למצוא סיבות לכשלי אותה מלחמה.

התוצאה הייתה שוועדת צ'רץ' הכפיפה את קהילת המודיעין האמריקאית לפיקוחו הישיר של הקונגרס.

הממשל האמריקאי השלישי שהסתייג מהשימוש ביומינט היה ממשל אובמה. ממשל זה הגביר את השימוש בטכנולוגיה לצרכים מודיעיניים והפך אותה לעדיפה על פני השימוש ביומינט. הפיתוח והתחכום של הטכנולוגיה אמנם תורמים לאיסוף המודיעין, אך אין להם את אותו אפקט שיש לקשר אנושי ישיר המאפשר איסוף מידע בזמן אמת. חוסר האמון של ממשל אובמה בערכו של המודיעין האנושי הפך את הבעיה לקשה עוד יותר משהיא צריכה להיות: האיום להעמיד לדין עובדים מבצעיים של קהילת המודיעין האמריקאית בגין השיטות ששימשו אותם, הביא להרס האמון שלהם בממשל. אמון זה קשה לשיקום, והנזק שממשל אובמה גרם לתחום היומינט ולפעילות המודיעינית בכלל ממשיך להיות משמעותי ביותר.

ממצאים וניתוחם

כאשר חוקרים נושא סובייקטיבי, כגון דעיכת השימוש ביומינט בתקופות שונות או בממשלים שונים, התוצאות עלולות להיות מבלבלות. סוג כזה של חקירה הוביל בזמנו להקמתה של ועדת צ'רץ' ומשקף כיום את מערכת היחסים בין ממשל אובמה, משרד המשפטים שלו וקהילת המודיעין האמריקאית. ממשל אובמה החליש את נחישותה של קהילת המודיעין האמריקאית ואת כיווני הפעולה שלה, עד כדי פגיעה בשיטות האיסוף ובתוצאותיהן.

ההסתמכות על יומינט בממשלי קרטור ואובמה ירדה לרמות הנמוכות ביותר בהיסטוריה המתועדת. למעשה, הרעיון לפיו היומינט הוא המפתח להשגת מודיעין אמין, הלך ונחלש במהלך כל אחד מהממשלים ששלטו בארצות הברית מאז שנות השישים של המאה העשרים. זוהי התקופה שבה החלה ההסתמכות על אמצעים טכנולוגיים חדשים, הנמשכת עד היום. ככל שהיכולות הטכנולוגיות השתנו והשתכללו, כך גברה ההסתמכות על אמצעים אלקטרוניים. תופעה זו צמצמה את האינטראקציה האנושית ויצרה שיטה שבה איסוף נעשה מרחוק. הבעיה התעוררה כאשר הנתונים שנאספו היו פגומים ומשובשים בשל ההתבססות על תפיסות של גורמי המודיעין את האויב, וכאשר הממשל שהיה בשלטון לא היה מוכן להשתמש במידע שנאסף בדרך שניתן היה להפיק ממנה תועלת. תפקידו של מנתח המידע היה מאז ומתמיד, וימשיך להיות, ניתוח המידע הגולמי לצורך הפיכתו למודיעין בעל תועלת. כאשר הדבר אינו מתקיים, הנתונים שנאספים הופכים למיושנים ולבלתי רלוונטיים. זה מה שקרה בשלושת הממשלים של פורד, קרטור ואובמה.

מלחמת וייטנאם וועדת צ'רץ'

מלחמת וייטנאם גרמה לכך שהשימוש ביומינט נתפס ככישלון מוחלט. מאמרים וספרים רבים דנו בכישלון הכולל של המלחמה, אך דומה שהנושא שחזר ועלה בהם יותר מכל היה המודיעין הגרוע או הניצול הלא נכון שלו. כפי שניתן לקבוע כי משקלה של הטכנולוגיה הולך וגובר על חשבון היומינט באיסוף המודיעין, כך ניתן לקבוע כי מלחמת וייטנאם התנהלה על בסיס תיאוריות וגישות פוליטיות במקום על בסיס מידע מודיעיני, וזאת בשעה שאופייה של המלחמה הצריך הרבה יותר מודיעין זמין. כאמור, הסנטור פרנק צ'רץ' מאיידהו הקים את ועדת החקירה של הסנאט, שפעלה מסוף תקופת ממשל פורד ובתחילת ממשל קרט, במטרה להצביע על כישלונותיה של קהילת המודיעין האמריקאית במלחמת וייטנאם ולהכניס בה שינויים שישפרו את המצב בעתיד. כפי שהוכיחה ההיסטוריה, הייתה זו טעות קשה.

דוח ועדת צ'רץ', שפורסם ב־27 בינואר 1975, קבע כי "הוועדה הנבחרת של הסנאט לעניין פעולות המודיעין ערכה חקירה שנמשכה 15 חודשים – החקירה הגדולה הראשונה בנושא המודיעין מאז מלחמת העולם השנייה. החקירה נבעה מהאשמות כלפי מערך המודיעין הלאומי על מעשי עוול מהותיים ובהיקף נרחב". האשמות אלו התמקדו בהיעדר פיקוח וגורם בעל סמכות שאליו יהיה על קהילת המודיעין האמריקאית לדווח. הוועדה לקחה בחשבון את העובדה ששירותי המודיעין של ארצות הברית מעורבים בפעילות בכל רחבי העולם, ובכלל זה בעימותים אזוריים ושבטיים ובאירועים שיש בכוחם לערער משטרים ואזורי עולם שונים, וכן במקרים ובסוגיות פנים-אמריקאיות כמו פרשת ווטרגייט. מטרתה של ועדת צ'רץ' הייתה ליצור שיטת פיקוח על גופי קהילת המודיעין האמריקאית, לא בהכרח בשל טעויות שעשתה, אלא כדי להביא לראשונה לפיקוח של הקונגרס עליה ועל המידע שנאסף במסגרתה.

ההמלצות הסופיות של ועדת צ'רץ' היו המקיפות ביותר שהקונגרס הגיש אי פעם בנוגע לקהילת המודיעין האמריקאית. אחת ההמלצות של הוועדה הייתה להקים ועדה שתחקור את מנגנון המודיעין הלאומי, ובמסגרת זו את שיטות הפעולה שלו ותוצאותיהן במלחמת וייטנאם, וכן פעולות מודיעיניות אחרות שנעשו באותה תקופה.¹² למעשה, המלצות הוועדה נטלו את הסמכויות שהיו לנשיא ולקהילת המודיעין האמריקאית והעבירו אותן לוועדה חדשה של הסנאט, שהוקמה כדי לפקח על כלל הפעילות של קהילת המודיעין של ארצות הברית. הייתה בכך שלילת היכולת של קהילה זאת לקבוע מדיניות או אף להחליט על פעילות מודיעינית. ממשל קרט התנהל על פי כללים חדשים אלה, וקהילת המודיעין האמריקאית הפכה כתוצאה מכך להיות גוף חסר שיניים. אז גם החלה הטכנולוגיה למלא תפקיד גדול יותר באיסוף המודיעיני, והיומינט נדחק בהדרגה

לשוליים. התפתחות זאת הביאה לכך שהמינהלות המבצעיות של קהילת המודיעין כבר לא היו רלוונטיות כבעבר, שכן גורם הזמן הפך לשיקול משפיע בקביעת הפעילות המודיעינית.

ועדת צ'רץ' והנשיא קרט

כאמור, ועדת צ'רץ' הוקמה בסוף ימי ממשל פורד, אולם המלצותיה יושמו במהלך ממשל קרט. מחקרים שנעשו מאז מראים כי ועדת צ'רץ' פגעה בקהילת המודיעין האמריקאית יותר מכל גורם אחר בתולדותיה. הצורך בפיקוח ובבדיקת עובדות היה אמנם מטרה ראויה, אך ועדת צ'רץ' השתמשה בתוצאותיה של מלחמת וייטנאם גם כדי לקבוע את עתיד השימוש ביומינט ובצורות אחרות של איסוף בקהילת המודיעין של ארצות הברית. למעשה, סנטור צ'רץ' החליט כי השימועים בפני הוועדה יהיו על כשלי המלחמה ולא דווקא על כשלי המודיעין באותה מלחמה. ואכן, אף הטעויות במהלך המלחמה נבעו מניהול כושל יותר מאשר מחוסר במודיעין.

מערכת מדינית שמנהלת מלחמה מעבר לים לא תצליח אף פעם להגשים את יעדיה אם המפקדים בשטח לא יורשו לבצע את תפקידם. במלחמת וייטנאם, כללי הכניסה לקרב נקבעו בוויינגטון ולא בשדה הלחימה. הדבר הוביל להתעלמות מסדר הכוחות וממידע מודיעיני, וכן לכשל כולל בקביעת היעדים הסופיים. ועדת צ'רץ' השתמשה בתופעות אלו כדי להגביל את כוחה של קהילת המודיעין האמריקאית. בכך היא סללה נתיב חדש ומסוכן לעתידה של אותה קהילה. אחת ההמלצות המרכזיות של ועדת צ'רץ' הייתה לחייב את קהילת המודיעין האמריקאית לדווח לקונגרס על כל תחומי פעילותה. מדובר בהמלצה אבסורדית, שכמוה כדרישה שהמודיעין ידווח לראש המטות המשולבים בתקופת הנשיא קנדי. שירותי מודיעין פועלים בצל, ושיטות העבודה שלהם מחייבות חשאיות. הדרישה לתת דין וחשבון לקונגרס עלולה הייתה לגרום לבעיות בתחום הסיווג הביטחוני ובתחום אורך הזמן שיידרש לקבלת החלטות. המלצות ועדת צ'רץ' בסוגיות אלו נדונו מלכתחילה לכישלון.

יומינט היה במהלך מלחמת וייטנאם שיטת האיסוף העיקרית והמקור המרכזי למידע, למרות שהטכנולוגיה, במונחים של נשק ואמצעים חומריים אחרים, התקדמה במהירות והשימוש בלוויינים ובמחשבים אך זה החל. המקורות הטובים ביותר המשפיעים על הצעד הבא בלחימה הם מקורות המעורבים במהלכה. חוסר היכולת לחקור שבויים בעיצומה של לחימה מוריד מעל הפרק את האופציה של הפקת מודיעין חיוני בשדה הקרב עצמו. היומינט הוכיח את יעילותו הרבה בשטח, אולם ועדת צ'רץ' נטלה ממנו את יתרונו זה על ידי הגבלת השימוש בו בעתיד.

הדרישה ששירותי המודיעין של ארצות הברית יבקשו את אישור הקונגרס לפעול, הייתה הופכת את מערך המודיעין האמריקאי כולו לחסר תועלת. כאמור, מסקנות ועדת צ'רץ' והמלצותיה אומצו כפי שהן על ידי הנשיא קרטור. ההחלטה להגביל את גודלם של שירותי המודיעין, פעילותם ושיטות עבודתם יושמה זמן קצר לאחר שקרטור נכנס לתפקידו. הייתה זו הסיבה העיקרית לקריסה של צבא ארצות הברית ושל שירותי המודיעין שלה: במהלך שנות כהונתו של קרטור, העוצמה הצבאית והמודיעינית של ארצות הברית ירדה לרמות הנמוכות ביותר בהיסטוריה האמריקאית. חוסר האמון בצבא ובמערכת הפוליטית הביא לכך שגיוס כוח אדם לשירות צבאי היה בשפל חסר תקדים. גם המיתון הכלכלי של אמצע שנות השבעים, על רקע סיום מלחמת וייטנאם, היה גורם משפיע. הסכמתו של ממשל קרטור ליישם את הממצאים וההמלצות של ועדת צ'רץ' תרמה לאיבוד מעמדה של ארצות הברית כמנהיגת העולם החופשי והחדירה ספק, מבית ומחוץ גם יחד, באשר לעתידה. ברית המועצות הפכה להיות כוח דומיננטי בעולם, ודומה היה שהעידן של הגמוניה אמריקאית קרב לקצו. החשש וחוסר הוודאות הובילו לתחושה כללית של פגיעה בכבוד הלאומי בקרב הציבור האמריקאי. חשש וחוסר ודאות אלה נבעו גם מהמלצותיה של ועדת צ'רץ' להפסיק את השימוש בטכניקות רבות של איסוף מודיעין ממקורות אנושיים. נדרש עשור שלם לפני שצבא ארצות הברית וקהילת המודיעין שלה חזרו לתפקד בצורה יעילה. למעשה, רק בחירתו של נשיא חדש ושינוי בגישתו אפשרו לארצות הברית לשוב למעמד ההגמוני הקודם שלה.

ממשל אובמה

ממשל אובמה היה זה שעשה יותר מכל ממשל אמריקאי אחר בחמישים השנים האחרונות להפסקת השימוש ביומינט. ככל שהטכנולוגיה התפתחה והפונקציונליות השתפרה, פחת הצורך ביומינט לקידום מדיניותו של ממשל זה. ממשל אובמה, ובמיוחד התובע הכללי הולדר, אף קבעו שהשימוש בצורות רבות של יומינט הוא עבירה שדינה עונש. התובע הכללי גם הצהיר בתחילת תקופת כהונתו של הנשיא אובמה כי ככוונתו להעמיד לדין מפעילים בקהילת המודיעין האמריקאית שיהיו מעורבים בעינויים בחקירות. החלטה מתמיהה זאת עשתה יותר מכל דבר אחר לעצירתה של הפעילות המודיעינית האמריקאית: מבצעים נפסקו, מפעילים פרשו, והשימוש ביומינט הוקפא למעשה. מחקרים מצביעים על צניחה דרמטית של המודיעין היישומי (actionable intelligence) בששת החודשים הראשונים לנשיאות אובמה. אין ספק כי תופעה זאת קשורה ישירות להצהרותיו של התובע הכללי.

"החלטת התובע הכללי אריק הולדר לבקש שתובע מיוחד יחקור אפשרות להעמיד לדין פלילי מפעילים של ה־CIA שחקרו טרוריסטים באתרים מחוץ לארצות הברית, היא הדוגמה האחרונה והבולטת ביותר להתערבות פוליטית מצדו של הולדר, שנכנס לתפקידו כשהוא מבטיח לסלק כל סממן לפוליטיזציה במשרד המשפטים"¹³. כאמור, הולדר הכריז על עצמו כמחויב "להיצמד לעובדות ולחוק", אולם התעלם מעובדה קריטית אחת, והיא שתובעים מיוחדים כבר בחנו את ההאשמות של התנהגות בלתי הולמת מצד ה־CIA, ניהלו חקירה בסוגיה זו והגיעו למסקנה שלא להעמיד איש לדין (למעט קבלן חיצוני אחד מחוץ לתוכנית החקירות, שהועמד לדין על תקיפה). הולדר גם לא ציין מעולם כי כוח משימה מיוחד (שכונה באופן לא רשמי "כוח המשימה לבדיקת התעללות בעצירים"), שהוקם במדינת וירג'יניה, כבר שקל בזמנו את כל המידע הרלוונטי בסוגיה, ובכלל זה את דוח המפקח הכללי של ה־CIA משנת 2004, שאף פורסם בפומבי. אותו כוח משימה קבע בשורה של מזכרים שכתב כי אין להגיש כתבי אישום נגד איש¹⁴. בהחלטתו שתובע מיוחד יחקור אפשרות להעמיד לדין פלילי מפעילים של ה־CIA, נטל למעשה התובע הכללי של ארצות הברית מה־CIA את כוחו והפך את סוכנות הביון המרכזית לבלתי רלוונטית, וכל זאת בגיבוי הנשיא אובמה. הולדר גם גרם בכך לשרשרת של אירועים שהחלישו את יכולת ההגנה האמריקאית למשך שנים. היעדר היכולת להשתמש בטכניקות של עינויים בחקירות גרם לכך שהמידע שנאסף חדל להיות יעיל כפי שהיה בעבר. המלחמה העולמית בטרור התבססה בצורה בולטת על איסוף בשיטת היומינס, אולם בתקופת נשיאותו של אובמה הוצא הגורם האנושי אל מחוץ למשחק המודיעין, וההסתמכות על האמצעים הטכנולוגיים הפכה לשיטה המובילה באיסוף מודיעיני. אמנם, יש לטכנולוגיה יתרונות בתחום הביון, אך היא חסרה את הממד הבין־אישי. זאת ועוד, כפי שקורה בכל שימוש בטכנולוגיה, מערכות טכנולוגיות עלולות להיכשל והמידע המופק באמצעותן עשוי להשתבש. אין בכך כדי לטעון שיומינס הוא שיטה מושלמת, ואף על פי כן, היכולת לאסוף מידע במפגש פנים אל פנים מביאה להפקת מודיעין אמין יותר מאשר באמצעים טכנולוגיים.

השימוש בטכנולוגיה, שהפך תחת ממשל אובמה לכוח המניע היחיד בתחום איסוף המודיעין, טומן בחובו בעיות נוספות: מצד אחד, הטכנולוגיה היא העתיד, בין אם מדובר במזל"טים, במעקב אלקטרוני, במודיעין ממקורות גלויים (OSINT) או במודיעין מדידות וחתימות (MASINT). יתר על כן, הטכנולוגיה היא אמצעי נקי יחסית ומעט פחות יקר מאשר בני אדם הפועלים בשטח; מצד שני, הטכנולוגיה משופעת בחסרונות: בין השאר, קשה יותר לאמת את המידע המושג באמצעותה, ואז נוצר הצורך לאמת אותו באמצעות גורם אנושי. חיסרון נוסף של הטכנולוגיה היא העובדה שהמידע המופק באמצעותה זורם במשך 24 שעות ביממה.

מאפיין בולט של השימוש בטכנולוגיה לאיסוף מודיעין הוא היכולת של ממשל אובמה להתהדר בהצלחות של קהילת המודיעין האמריקאית כמעט בזמן אמת. לדוגמה, הפשיטה על מקום מחבואו של אוסמה בן לאדן שודרה בתקשורת בתוך דקות ממועד סיומה, וזאת כדי להצביע באופן מיידי על ההישג של הממשל.¹⁵ אלא שמהלך זה סיפק גם לאויב גישה למידע, ובמיוחד למידע הנוגע למיקום הפעולה ולתוצאותיה. זו אינה דרכה של קהילת המודיעין, שכישלונותיה מתפרסמים ברבים, אך הצלחותיה נשארות חסויות. מה שצריך לקבוע הם ביטחוננו וביטחונותו של הציבור האמריקאי בארצות הברית עצמה ומחוצה לה, ולא הצורך של מישהו לקבל את האשראי לפעולה מוצלחת.

פרסום הצלחות מודיעיניות הביא להרחבת התפוצה של מידע מסווג לציבור על ידי אנשי קהילת המודיעין האמריקאית שפרשו מתפקידיהם והחליטו לפרסם ספרים הכוללים מידע על מבצעים מוכרים להם. תופעה זאת עומדת בניגוד למצב ששרר בעבר, שבו מבצעים של קהילת המודיעין והכוחות המיוחדים של ארצות הברית היו נושאים סודיים שלא פורסמו ברבים ולא שימשו לעשיית רווחים. מצב זה השתנה, כאמור, תחת ממשל אובמה, עד כדי כך שארגון Judicial Watch פרסם מאות תכתובות של ה-CIA ושל משרד ההגנה האמריקאי. בפרסומים אלה הוא חשף, בין השאר, כי הממשל הדליף ליוצרי סרטים מידע מסווג בנוגע לפשיטה שבה חוסל בן לאדן.

ממשל אובמה לא רק אימץ את הדוח של ועדת צ'רץ, אלא אף העצים וחזק פי כמה את הנאמר בו. זאת, למרות שהעולם השתנה מאוד מאז שנות השבעים של המאה הקודמת: המלחמה הקרה הסתיימה וברית המועצות התפרקה, הטכנולוגיה הפכה לכלי לאיסוף מודיעין ולהשגת סוגים שונים של מידע, העולם הפך להרבה יותר קטן במונחים של תנועה ותקשורת, והציבור נוטל תפקיד פעיל הן באיסוף מידע והן בהעברתו, תוך שהוא מוסיף את דעותיו. כל אלה הביאו לכך שדווקא הפעילות החשאית הפכה לחשובה יותר מאי פעם. למרות זאת, ממשל אובמה רואה בפעילות זאת רק אמצעי להשגת תוצאות שבהן הוא יוכל להתפאר. המושג "חגיגת הניצחון" ("spiking the football"), המאפיין את משחק הפוטבול האמריקאי, הפך לחלק מהלקסיקון המתאר את הנוהג של ממשל אובמה להתפאר במעשים שנוגעים על ידי אחרים הנמצאים בקו הסכנה.

השימוש בטכנולוגיה לצרכים מודיעיניים כולל כיום תקיפות של מזל"טים, שהפכו לשיטה המועדפת לנטרול האויב מבלי להתחשב בנזק הנלווה שהיא גורמת, וכן פעולות המבוצעות עוד לפני שהמידע שהושג באמצעים טכנולוגיים קיבל אימות. הטכנולוגיה גם מאפשרת לאסוף מידע על אזרחים פשוטים, על מנהיגים ולמעשה כמעט על כל אדם. אלו אינן שיטות העבודה המסורתיות של קהילת המודיעין.

קשה שלא להגיע למסקנה כי ממשל אובמה משתמש בקהילת המודיעין האמריקאית כדי לעשות את "העבודה המלוכלכת", אך לא עומד מאחורי האנשים שעליהם מוטלת משימה זאת. דוגמה לכך היא כוונת משרד המשפטים של ארצות הברית לחקור ולהעמיד לדין מפעילי יומינט של ה-CIA שעשו שימוש בעינויים במהלך חקירות. בכך העמיד למעשה משרד המשפטים למשפט לא רק את אותם מפעילים, אלא גם את שיטות הפעולה שלהם, ועשה זאת לא בבתי המשפט אלא באמצעי התקשורת. יש לציין, בהקשר זה, כי אף שעינויים אינם שיטת חקירה קבילה, הקונגרס האמריקאי חוקק חוקים שמתירים חקירות בשיטות המשלבות עינויים. בכל מקרה, איסוף מידע בסביבה הנמצאת תחת שליטה (כמו חקירות בטריטוריה הנמצאת בשליטה אמריקאית) יעיל בהרבה מאשר איסוף מידע באזורי לחימה.

כאמור, השימוש ביומינט במטרה לשרת את ביטחונה של ארצות הברית הלך ופחת בהתמדה, וזאת במקביל להתקדמות הטכנולוגיה כאמצעי לאיסוף מודיעין. במהלך חמישים השנים האחרונות, ובמיוחד לאורך שלושת הממשלים שהוזכרו במאמר זה, קטן מאוד חלקו של איסוף המודיעין באמצעות מפגש פנים אל פנים עם מקורות אנוש. עם זאת, היו ממשלים אחרים בתקופה זו שדווקא הכירו בערך היומינט ובמידע שנאסף בטכניקות של חקירה לסיכול מתקפות על יעדים אמריקאיים. לא ברור, לפיכך, מדוע הממשלים של פורד, קרטור ואובמה לא הבינו את חשיבותו וערכו של היומינט. התשובות לכך יכולות להיות רבות.

הכישלון להבין את יתרונות השימוש ביומינט הוא המפתח להצלחת מרבית מתקפות הטרור בארצות הברית ומחוצה לה. נכון הוא שרבות מהשיטות המשמשות באיסוף יומינטי אינן שגרתיות ואינן נעימות, אך המידע שניתן להשיג באמצעותן עשוי להיות שקול למניעת מתקפה על ארצות הברית. אלא שהמנהיגות הפוליטית של ארצות הברית היום מעדיפה מודיעין שמקורו בטכנולוגיה על פני מודיעין ממקורות אנושיים. העדפה זו הינה חלק ממגמה כוללת של העדפת הטכנולוגיה, אך טכנולוגיות אינן, ולא היו מעולם, הדרך היחידה להצליח במבצע מודיעיני. זאת ועוד, הטכנולוגיה ממשיכה להשתנות ולהתפתח על בסיס יומיומי, ואף יצקה משמעות חדשה לאיסוף המודיעין, אך דבר זה לא ביטל את הצורך במקורות אנושיים כדי לספק הן מודיעין קרבי והן מודיעין בסיסי.

כפי שכבר צוין, הטכנולוגיה צמחה במהירות במהלך חמישים השנים האחרונות, וההתפתחויות המתקדמות ביותר בה חלו ב-15 השנים האחרונות. מודיעין אלקטרוני (ELINT), מודיעין אותות (SIGINT) ומקורות אחרים הם עתה גורמים משמעותיים באיסוף מודיעין. הבעיה היא שכל השיטות הללו אינן אישיות, ומחייבות ניתוח והערכה רבים יותר מאשר מחייב המודיעין הנאסף ממקורות אנושיים. בנוסף לכך, מידע המופק ממקורות אלקטרוניים חסר ניואנסים או שפת

גוף של שיחה אנושית, שעל פיהם ניתן לקבוע את אמינות המידע. על כך ניתן לומר כי כל שיטות האיסוף הן חשובות, אך השיטה האישית היחידה היא היומינט. סוגים רבים של עובדים פועלים בקהילת המודיעין. יש בהם אנשי מחקר הבוחנים את הנתונים הגולמיים; יש מדענים שבונים שיטות ותוכניות חדשות לניתוח המידע; וישנם המפעילים, הנמצאים בדרך כלל בשטח, זוכים למעט מאוד הכוונה או גיבוי, ואף אחראים על עצמם ועל ביטחון המקורות אותם הם מפעילים. אלה הם המאפיינים של שירות חשאי, והחשאיות היא הבסיס ליומינט.

המפעיל היומינטי פועל מתוך אמונה שהמדינה תעמוד מאחוריו אם יקלע לבעיה. הוא נמצא רוב הזמן בשטח, כשחלק גדול ממנו, לעתים חודשים או שנים, הוא פועל לבדו. תפקידו מצריך כניסה למצבים מסוכנים מאוד. הרעיון הוא שהמפעילים יהפכו לחלק מקבוצה וידווחו בחזרה את המידע שהם אוספים. מידע זה עשוי לכלול התרעה על מתקפה מתוכננת או על תוכניות לפיגוע בסדר גודל של הפיגועים של 11 בספטמבר 2001. המפעילים נמצאים בסכנה לאורך מרבית שנות עבודתם, והם עושים אותה מתוך אהבה לארצם. כאשר התובע הכללי של ארצות הברית מאיים לתבוע אותם לדין, המוטיבציה שלהם לפעול והאמון שלהם בממשל הולכים ונפגעים.

כאמור, יומינט היה המקור למידע שגרם למניעת מתקפות מתוכננות. היומינט גם סיפק מידע על מטרות ומנהיגים, והוכיח עצמו לכל אורך השנים כשיטה האמינה ביותר לאיסוף מודיעין. דומה שממשל אובמה סבור כי שיטה זו אינה נחוצה עוד וכי יש להיפטר ממנה. אך כפי שהראו המחקרים, ללא שימוש ביומינט העולם יהפוך למקום הרבה יותר מסוכן, ואפילו עתידה של ארצות הברית עלול להיות מוטל בספק. זאת ועוד, ייתכן שאירועי הטרור של ימינו הם בחלקם תוצאה של המחסור ביומינט, השורר מאז תחילת ממשל אובמה. מלבד הצבעה על היתרונות של השימוש ביומינט, המחקרים השונים מציגים גם את הבעיות שיצרו שלושת הממשלים שלא האמינו באפקטיביות של המודיעין האנושי.

האמת נמצאת בתוצאות, והדרך היחידה לשפוט את יעילות היומינט היא באמצעות לימוד ההיסטוריה. הכוונה היא הן ללימוד העבר והן ללימוד אירועים בני זמננו, מתוך כוונה וניסיון להבין מהם מה צופן העתיד. זוהי הדרך היחידה להיווכח ביתרונות היומינט מצד אחד ובבעיות שנגרמות כתוצאה מאיבוד האמון בשיטת פעולה זו מצד שני. רק העתיד יוכיח האם העמדה המובעת במחקרים היא הנכונה. אירוע שנחשף לאחרונה הוסיף לחששות סביב השימוש ביומינט: למרות נטייתו של ממשל אובמה להסתמך על אמצעים טכנולוגיים לאיסוף מודיעין, מתברר כי ה־CIA ממשיך להשתמש ביומינט כאמצעי העיקרי לאיסוף מידע. לפי דיווח מהעת האחרונה, מנהל ה־CIA הודה שבוצע מעקב של הסוכנות אחר הדואר האלקטרוני והתכתובות של ועדת המודיעין של הסנאט. חקירה פנימית של ה־

CIA מצאה שאנשי הסוכנות חדרו לרשת מחשבים ששימשה את ועדת המודיעין להכנת דוח על תוכנית המעצרים והחקירות של ה-CIA. על פי הדיווח, המפקח הכללי של ה-CIA, שלושה קציני טכנולוגיית מידע של הסוכנות ושניים מעורכי הדין שלה "ניגשו או אפשרו גישה לא הולמת" לאנשי סוכנות הביון לרשת המחשבים ששימשה את חברי הצוות של ועדת המודיעין של הסנאט שעסקו בהכנת הדוח, אשר נהנו מגישה למיליוני מסמכים של ה-CIA באחד האתרים של הסוכנות. שמות המעורבים בחדירה עדיין לא הותרו לפרסום, משום שהדוח המלא עדיין לא פורסם לציבור.¹⁶ הבית הלבן הגן בפומבי על מנהל ה-CIA, ג'ון ברנן, באומרו שברנן נקט "צעדים סבירים" כדי לטפל בהתנהגות עובדי ה-CIA בפרשה. צעדים אלה כללו המלצה לפתוח בחקירה והודעה כי יקבל את תוצאותיה, וכן מינוי מועצה לביקורת. הגילוי על אירועים אלה היה הרסני עבור סוכנות הביון המרכזית של ארצות הברית, במיוחד לאור עמדתו השלילית של ממשל אובמה כלפי השימוש ביומינט. זוהי שערורייה שקשה יהיה להתגבר עליה, והיא הופכת את עתידו של היומינט בארצות הברית לשברירי עוד יותר.

סיכום: מבט אל העתיד

התחומים העיקריים שבהם עוסק היומינט נדונו ונבחנו לאורך השנים. עמדתם של שלושת הממשלים האמריקאיים שהוזכרו במאמר זה מהווה מפתח להבנת ההתייחסות השלילית לסוג זה של איסוף מודיעין ולרצון לעצור את השימוש בו. ככלל, אמצעים המשמשים לאיסוף מידע אינם נושא לבחינה ציבורית, למרות היותם לעתים בלתי נעימים וגובלים באי-חוקיות. יתר על כן, במצבי מלחמה יש להשתמש באמצעים הזמינים לאיסוף מודיעין ולהסכין להם. הוויכוח לגבי עינויים אינו הטיעון הנכון להפסקת השימוש ביומינט. רוב הציבור מבין את הצורך באיסוף מידע ואינו מוטרד מהשיטות הנקוטות להשגתו. האמצעים להשגת המידע חשובים פחות מאשר התוצאות, וישנם מקרים רבים שבהם הציבור אינו חש כלל צורך לדעת, שכן מה שחשוב לו הן בראש ובראשונה התוצאות. זאת ועוד, מה שנחשב לעינוי עבור אחד הוא חקירה מוצלחת עבור מישהו אחר. אם ניתן למנוע מתקפה בסגנון של 11 בספטמבר 2001, הציבור יתמוך בכך, ללא קשר לאמצעים שנקטו. מניעת האמצעים לאיסוף יומינט כמוה כהחלטה מודעת של ארצות הברית להמר על הטכנולוגיה כאמצעי העתידי של האיסוף המודיעיני. איסוף טכנולוגי הוא שיטה פחות מאיימת מאשר איסוף יומינט, ואף יותר משתלמת מבחינה כלכלית, אלא שתוצאותיה הן פחות משביעות רצון. הקושי הטמון באיסוף המודיעיני הוא באימות המידע הנאסף בשיטה זו וביכולת להגיב למקור המידע ולשוב אליו. שיטת האיסוף היחידה שניתן לאמת את המודיעין המושג באמצעותה היא זו שנעשית באמצעות אנשי מקצוע המוצבים בשטח, ועוד יותר מכך, בעזרת אלה הקשורים

הדוקות עם "האנשים הרעים", מהם הם שואבים את המידע. שיטה זו אמנם מסוכנת יותר מעצם טיבה, אך הרווח שבה עולה על הסיכון, שכן היא מאפשרת לאסוף מודיעין שניתן לאמתו. יש מקום לשימוש בטכנולוגיה במונחים של ניתוח מידע וביצוע מעקבים, אולם אלה אמצעים עקיפים בלבד לאיסוף מידע. בסופו של דבר, מקורות חיים הם האמצעי הטוב ביותר לאיסוף מודיעין.

חלק מהשיטות של האיסוף היומינטי מעוררות דאגה, והשימוש בעינויים בחקירות נחשב לבלתי חוקי בממשל אובמה. למרות שזוהי הדרך הטובה ביותר לאיסוף מודיעין, נראה שארצות הברית, או לפחות הממשל הנוכחי, חסרים את האומץ לאשר את השימוש בשיטת איסוף זו. ואכן, אף שעינויים נחשבים לבלתי חוקיים, טובת הציבור מחייבת לשקול שימוש בהם ובכל אמצעי אחר שנדרש כדי למנוע פגיעה באוכלוסייה.

ברגע שהתובע הכללי של ארצות הברית הכריז כי חוקרי CIA יועמדו לדין, הוא שם למעשה קץ לשימוש ביומינט.¹⁷ כאשר למפעיל CIA אין אמון בהנהגה שלו, קרוב לוודאי שהמשימה שהוטלה עליו לא תושג. מבצעים יש לנהל מתוך תמיכה מלאה של הממשל, גם אם הם מתקרבים לחציית קו אדום. המפעיל צריך לדעת שהוא לא יהיה נתון לסכנה של עמידה לדין על שמילא את תפקידו. למרבה הצער, אין זה המצב כיום, וגם לא הנחת המוצא של אנשי קהילת המודיעין האמריקאית. טכנולוגיה, תקשורת ותנועה חופשית הפכו לטבע שני של האדם בימינו, ותרמו לצמצום המרחק בין מדינות וקבוצות של אנשים. כדי שאמצעים טכנולוגיים לאיסוף מודיעין ייחשבו למוצלחים, המידע חייב להיות מאומת ומנותח כמעט בזמן אמת. דבר זה אינו אפשרי מסיבות רבות, ובהן העובדה שהפצת המידע מצריכה זמן רב יותר מאשר זה העומד בדרך כלל לרשותנו. לעומת זאת, הוויתור על יתרונותיו של היומינט יגרום לכך שהסכנות בפניהן ניצב העולם ימשיכו לגדול, עד שיגיעו למסה קריטית. או אז נראה שוב מתקפות בנוסח 11 בספטמבר 2001. רק כאשר ארצות הברית תיפגע שוב, ישתנו החוקים.

דומה שממשל אובמה מעוניין באידיאולוגיה יותר מאשר בביטחון ובהתגוננות. אמנם, איש אינו מעוניין במלחמה, אך לא ניתן להתעלם מהעובדה שלעתים אין ברירה אלא להילחם. כאשר הממשל האמריקאי מגיב במקום ליזום (משתמש בסיגינט במקום ביומינט), הוא פותח פתח לסוגים שונים ורבים של מתקפות טרור. גודלן והיקפן של מתקפות כאלו אינו ברור, אך החשוב הוא מה תהיה תגובתה של ההנהגה להן. ההוכחה לחשיבותה של שיטת היומינט היא רק שאלה של זמן, והתחושה היא שאין מדובר בזמן רב.

הערות

- Jennifer Rubin, "Eric Holder's Anti-CIA Witch Hunt," *Weekly Standard*, August 31, 2009. 1
- ש.ם. 2
- "Prosecuting the CIA: Eric Holder Unleashes a Special Counsel on U.S. War Fighters," *The Wall Street Journal*, August 25, 2009. 3
- "Intelligence Collection Disciplines (INTs)," *FBI*, September 9, 2010. 4
- Steven O'Hern, "Details on Suicide Bomb Attack at CIA Base – FOB Chapman," *Intelligence Wars*, January 11, 2010. 5
- Ray Rivera, Sharifullah Sahak and Eric Schmitt, "Militants Turn to Death Squads in Afghanistan," *The New York Times*, November 28, 2011. 6
- Nicholas Munn, "Crowdsourcing: A New Perspective on Human Intelligence Collection in a Counterinsurgency," *Small Wars Journal*, January 3, 2012. 7
- "Intelligence Community Directive (ICD) #304 – Human Intelligence," *Office of the Director of National Intelligence*, March 6, 2008, Amended July 9, 2009. 8
- "Obama Backs Holder in CIA Interrogation Probe," *Fox News*, September 21, 2009. 9
- President Obama, interview by Bob Schieffer, *Face the Nation*, *CBS News*, September 9, 2009. 10
- Scott Shane, "U.S. Intelligence Community under Closest Scrutiny since 1975 Church Committee Hearings," *The New York Times*, July 26, 2013. 11
- "Final Report of the Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities, United State Senate, together with additional, supplemental and separate views," U.S. Congress, Senate Report no. 94-755 (1976). 12
- Jennifer Rubin, "Eric Holder's Anti-CIA Witch Hunt," *Weekly Standard*, August 31, 2009. 13
- ש.ם. 14
- Mark Owen and Kevin Maurer, *No Easy Day: The Firsthand Account of the Mission that Killed Osama bin Laden* (New York: Penguin 2012). 15
- Mark Mazzetti and Carl Hulse, "Inquiry by C.I.A. Affirms it Spied on Senate Panel," *The New York Times*, July 31, 2014. 16
- Jennifer Rubin, "Eric Holder's Anti-CIA Witch Hunt," *Weekly Standard*, August 31, 2009. 17

קבוצת "ח'וראסאן"

אריאל קוך

האיום שמציב ארגון "המדינה האסלאמית" בפני מדינות רבות ברחבי העולם הוביל לגיבושה של קואליציה בין-לאומית, שכוחותיה מפציצים ותוקפים יעדים וכוחות של "המדינה האסלאמית" בעיראק ובסוריה. בסוריה כווננו ההפצצות, בין השאר, אל עבר מעוזי קבוצה בשם "ח'וראסאן". מעט מאוד ידוע על קבוצה זו, שעלתה לתודעה העולמית והתפרסמה כתא טרור בין-לאומי שהתנחל בסוריה בחסות הכאוס השורר במדינה במטרה לתכנן פיגועים במערב ולאמן פעילים להוצאתם אל הפועל. קבוצת "ח'וראסאן" הוגדרה בספטמבר 2014 כאיום ביטחוני מיידי, מסוכן אף יותר מאשר "המדינה האסלאמית". מאמר זה נועד להעמיק ולהרחיב את הידע על קבוצת "ח'וראסאן", פעיליה ויכולותיה ולנתח את הפרסומים העוסקים בה. זאת, במטרה לאפיין את האיום הפוטנציאלי הגלום בה, שסביר להניח כי עלול להיות מופנה גם כלפי מדינת ישראל ויהדות התפוצות.

מילות מפתח: טרור, אל-קאעדה, אל-קאעדה בסוריה, ג'בהת אינוצרה, קבוצת ח'וראסאן, המדינה האסלאמית

קבוצת "ח'וראסאן" בסוריה: האיום הג'יהאדי החדש?

בכנס שנערך ב־19 בספטמבר 2014 בבירת ארצות הברית, וושינגטון, אמר ג'יימס קלפר (Clapper), מנהל המודיעין הלאומי האמריקאי, כי קבוצה לא מוכרת בשם "ח'וראסאן" מציבה בפני ארצות הברית איום שאינו פחות, ואף מסוכן יותר בהיבט של הביטחון הלאומי, מהאיום שמציבה "המדינה האסלאמית".¹ ארבעה ימים מאוחר יותר אמר הנשיא ברק אובמה כי ארצות הברית תקפה יעדים של קבוצת "ח'וראסאן" בסוריה. לדבריו, מטרת התקיפות הייתה "לשבש מזימות [מתקפות]

אריאל קוך, חוקר ארגונים רדיקליים וקיצוניים ודוקטורנט במחלקה ללימודי המזרח התיכון באוניברסיטת בר אילן.

נגד ארצות הברית ובעלות בריתה"². התקיפות האמריקאיות נערכו באזור חלב, בשטח שנשלט אז בידי "ג'בהת א-נוצרה" ("חזית הסיוע") – השלוחה הסורית של ארגון הטרור הבין-לאומי "אל-קאעדה"³.

בשבועות הבאים הוצגה קבוצת "ח'וראסאן" בכלי התקשורת כמעין יחידת עלית של "אל-קאעדה", המהווה איום ישיר ומיידי על אירופה ועל ארצות הברית.⁴ בתחילת נובמבר 2014 נערכה תקיפה נוספת של יעדי הקבוצה. על פי הדיווחים, תקיפה זו נועדה לחסל אזרח צרפתי בשם דויד דורז'ן (Durgeon), מומחה בהרכבת מטעני חבלה מאולתרים ומתוחכמים המסוגלים לחדור את מערכי האבטחה והבידוק בשדות תעופה.⁵ תקיפה שלישית של יעדי קבוצת "ח'וראסאן" נערכה מספר ימים לאחר מכן.⁶ למרות הצטיירותה של הקבוצה כאיום מיידי, בחודשים שלאחר מכן דעכה ההתעסקות התקשורתית בה כמעט לחלוטין.

דורז'ן, אשר כונה "אבו חמזה הצרפתי" ("אבו חמזה אל-פרנסי"), שרד את המתקפה עליו,⁷ אך זאת לחודשים ספורים בלבד. ביולי 2015 נודע כי הוא חוסל, יחד עם בכיר נוסף בקבוצה בשם מְחֶסֶן אל-פֶדְ'לי.⁸ בעקבות החיסול אמר ראש הבולשת הפדרלית של ארצות הברית (F.B.I.), ג'יימס קומיי (Comey), כי האיום הנשקף מקבוצת "ח'וראסאן" צומצם משמעותית וכי "המדינה האסלאמית" מוגדרת מאז כאיום גדול יותר.⁹ על אף הצהרה זו, קבוצת "ח'וראסאן" המשיכה להיחשב כאיום בעיני השלטונות האמריקאיים. זו כנראה הסיבה לכך שבספטמבר 2015 הכניסה ארצות הברית את הקבוצה לרשימת ארגוני הטרור.¹⁰

שנה לאחר שהעולם התוודע לקיומה של קבוצת "ח'וראסאן" וחודשיים לאחר הצהרתו של ראש ה-F.B.I., הודיע "מפקד של אל-קאעדה מקבוצת ח'וראסאן [...] על מותו של לוחם צרפתי, חמזה אל-פרנסי [דורז'ן]".¹¹ על פי הידוע, המפקד שהודיע על מות דורז'ן הוא אבראהים א-שארח,¹² אזרח סעודי ובכיר ב"אל-קאעדה", שחוסל גם הוא במתקפה האמריקאית שנערכה באוקטובר 2015.¹³ סביר להניח שתחת פיקודו של א-שארח' היו "לוחמים" נוספים שלא נפגעו וכי הם מתכוננים לבצע פיגועים במערב. לשון אחר, הקבוצה שהייתה מוגדרת כ"איום מיידי" עד יולי 2015 המשיכה להתקיים גם לאחר מכן, ובהתאם לכך המשיך להתקיים גם האיום הנשקף ממנה.

השאלה המרכזית שעומדת בבסיס המאמר היא מה הקשר בין קבוצת "ח'וראסאן" ובין "ג'בהת א-נוצרה" והאם מדובר בגוף נפרד, או שמא מדובר בחלק מארגון זה? אם אכן קבוצת "ח'וראסאן" היא חלק מהשלוחה של "אל-קאעדה" בסוריה, נשאלת השאלה כיצד וממי מקבלים אנשיה פקודות – ממפקדי "ג'בהת א-נוצרה" או מההנהגה המרכזית של "אל-קאעדה" שמצאה מקלט בהרי אפגניסטן-פקיסטן?, וכן מהן היכולות של פעילי "ח'וראסאן"? שאלה נוספת המתעוררת

בהקשר זה היא מה ההבדל בין "המדינה האסלאמית" מזה, ארגון "ג'בהת א-נוצרה" מזה וקבוצת "ח'וראסאן" מזה, מבחינת האיום שהם מציבים בפני המערב?¹⁴ נראה כי ההבדל העיקרי בין "המדינה האסלאמית" לקבוצת "ח'וראסאן", מבחינת האיום על ארצות הברית והמערב, גלום בכך שגורמי מודיעין וביטחון אמריקאיים בכירים האמינו כי קבוצת "ח'וראסאן" מסוגלת להוציא אל הפועל פיגוע בשטחה של ארצות הברית (או אירופה), בעוד ש"המדינה האסלאמית" אינה מסוגלת לדעתם להוציא אל הפועל פיגוע כזה. במילים אחרות, ל"מדינה האסלאמית" היו, לדעת אותם גורמים, רק שאיפות להוציא אל הפועל פיגועי תופת המוניים במדינות המערב, אך לקבוצת "ח'וראסאן" היו גם שאיפות וגם יכולות כאלו.¹⁵

למרות הערכותיהם של גורמי המודיעין והביטחון האמריקאיים, נחשפו מאז ספטמבר 2014 תשתיות טרור המזוהות עם "המדינה האסלאמית", אשר תכננו, ולעתים גם הצליחו, להוציא אל הפועל פיגועים במערב. לעומת זאת, על פי הידוע, פעילי קבוצת "ח'וראסאן" לא הצליחו להוציא אל הפועל פיגועים עד היום. אף על פי כן, האיום מצדם המשיך להצטייר כאיום ישיר ומיידי.¹⁶ האמנם שיקפה קבוצת "ח'וראסאן" איום חמור כפי שיוחס לה? אם כן, כיצד ומדוע? כדי לענות על שאלות אלו, יש להבהיר תחילה מה משמעות המילה "ח'וראסאן". הבהרה זו תסייע להבין את הקשר של קבוצת "ח'וראסאן" למלחמה בסוריה, שמחוזה כידוע קרקע פורייה להכשרת מחבלים לקראת פיגועים במערב.

דגלים שחורים מ"ח'וראסאן"

"ח'וראסאן" הוא חבל ארץ רחב ידיים במרכז אסיה, המשתרע על פני פקיסטן, אפגניסטן, איראן, אוזבקיסטן, קזחסטן ותורכמניסטן. השם "ח'וראסאן" בטרמינולוגיה האסלאמית מתקשר לאחרית הימים ולבואו של המהדי, מעין "משיח" שיכבוש את העולם בשם האסלאם.¹⁷ החדית' (המסורת שבעל פה) על אודות הנביא מוחמד מייחסת לו אמירות על "צבא של דגלים שחורים" שיעלה מח'וראסאן לכיוון ירושלים ויכבוש אותה. ב-1996 ציין אסאמה בן-לאדן כי הוא מצא מקלט בהרי הינדו־כוש של ח'וראסאן, משם פעל ליישם הלכה למעשה את תיאוריית הג'יהאד העולמי. שם הוא גם הניף את "הדגל השחור" והפך אותו לדגל המוכר כיום.¹⁸

טרוריסטים בני זמננו, השואבים השראה מ"אל-קאעדה" ומארגון "המדינה האסלאמית", רואים בתיאוריית הג'יהאד העולמי, על הוגיה והקבוצות שהתפתחו וצמחו במסגרתה, סימן להגשמת הנבואה המוסלמית. כך, למשל, טמרלן צרנייב (Tsarnaev), המחבל שביצע יחד עם אחיו ג'והר את הפיגוע במרתון בבוסטון (אפריל 2013), שיתף בערוץ היו־טיוב שלו סרטון וידאו בשם "עליית הנבואה: הדגלים השחורים של ח'וראסאן", בו מוצגים ומתוארים פעילי הג'יהאד מאפגניסטן

ופעילי חזיתות אחרות (כמו עיראק וצ'צ'ניה) כחיילי-שליחיו הקדושים של אותו "צבא הדגלים השחורים".¹⁹ מכך משתמע שפעילי "אל-קאעדה" רואים בקבוצת "ח'וראסאן" מעין מייצגת של שליחות היסטורית בעלת משמעות תיאולוגית, אשר ניתן לממשה בחזית הקרב בסוריה.

קבוצת "ח'וראסאן" בין "ג'בהת אינוצרה" ל"אל-קאעדה"

אהרון י' זלין (Zelin), מומחה לחקר הג'יהאד ממכון וושינגטון למדיניות המזרח הקרוב (Washington Institute for Near East Policy), סבור כי קבוצת "ח'וראסאן" אינה חדשה, אלא התקבצות של פעילי "אל-קאעדה" מאפגניסטן, פקיסטן ואיראן, שהצטרפו לשלוחה הסורית של הארגון ("ג'בהת אינוצרה"). בסדרת "ציוצים" שפורסמו בחשבון הטוויטר שלו, תהה זלין מדוע הפנטגון לא מציין במפורש כי האיום הוא מצד "ג'בהת אינוצרה", ובמקום זאת מציין שם של ארגון חדש לכאורה.²⁰ כתבה שפורסמה בעיתון "וושינגטון פוסט" גורסת כי ייתכן שהסיבה לכך שארצות הברית אינה מבליטה את האיום מצד "ג'בהת אינוצרה" היא שהכרה באיום כזה פירושה הכרה באיום שמציב ארגון "אל-קאעדה", ומשמעותה היא שההכרזות האמריקאיות על ניצחון על הטרור העולמי ותבוסת "אל-קאעדה" היו מוגזמות, אם לא שגויות לחלוטין.²¹ הדבר מעורר את השאלה האם ארצות הברית לא מגזימה גם כיום כשהיא מדברת על האיום הנשקף מצד קבוצת "ח'וראסאן" ומבליטה את חומרתו.²²

ד"ר מת'יו לוויט, חוקר של הטרור האסלאמי ממכון וושינגטון למדיניות המזרח הקרוב, טוען כי קבוצת "ח'וראסאן" היא אמנם חלק מ"ג'בהת אינוצרה", אך יש לה משימה נפרדת – תכנון פיגועים נגד המערב – ומשימה זו היא שמשכה את תשומת לבו של המודיעין האמריקאי והובילה להפצצות של יעדי הקבוצה בסוריה.²³ טענה זו דומה לקביעתו של פרופסור ברוס הופמן, לפיה "ג'בהת אינוצרה" היא "כוח מקומי או אזורי, וח'וראסאן היא כוח התקיפה הבין-לאומי" של "אל-קאעדה".²⁴ חוקר אמריקאי נוסף, ד"ר דיוויד גרטנסטיין-רוס (Gartenstein-Ross), טוען כי המידע המועט הזמין על קבוצת "ח'וראסאן" אינו שופך אור על כלל הקבוצה אלא רק על הזרוע המבצעית שלה. הוא מוסיף בהקשר זה כי נראה שמדובר ביותר מאשר תא טרור למבצעי חוץ.²⁵ טענה זו חופפת לפרסומים באמצעי התקשורת, לפיהם פעילי "ח'וראסאן" לא עסקו בלחימה מול כוחות צבאו של בשאר אל-אסד, אלא התמקדו בתכנון ואימון לקראת פיגועים במערב.²⁶

על פי דיווחים ופרסומים באמצעי התקשורת, הרשויות בארצות הברית ידעו על קבוצת "ח'וראסאן" עוד משנת 2009, כאשר פעילי ג'יהאד מ"אל-קאעדה", טאליבאן-פקיסטן ורשת חקאני²⁷ התגבשו לכדי קבוצה מחתרנית בשם "איחוד לוחמי הקודש של ח'וראסאן" ("אתחאד אַ מְג'אֵהֵדִין ח'וראסאן"). בשנת 2012,

כנראה בעקבות הוראה ישירה של איימן א־זואהרי, החלו חברי הקבוצה להגיע לסוריה, שם הם יצרו קשר עם פעילי "ג'בהת א־נוצרה" והתבססו בשטחים אותם כבש הארגון.²⁸ לפי חוקר הטרור תומאס ג'וסלין (Joscelyn), האמריקאים ידעו מאז תחילת 2014 על תוכניותיה של קבוצת "ח'וראסאן" לתקוף במערב.²⁹

לפי גורמים רשמיים בארצות הברית, קבוצת "ח'וראסאן" היא גוף הפועל במקביל לשלוחות של "אל־קאעדה" ברחבי העולם,³⁰ אך רב הנסתר על הגלוי בכל הנוגע אליה, ואין מידע לגבי פעילים נוספים בה. לדברי אותם גורמים, משום כך התעוררו תהיות רבות לגבי קבוצת "ח'וראסאן" ומידת האיום שהיא משקפת.³¹ התהיות וחוסר הוודאות הביאו דובר מטעם פיקוד המרכז של צבא ארצות הברית (CENTCOM) לקבוע כי "רשת זו [ח'וראסאן] תכננה לתקוף באירופה או במולדת [ארצות הברית], ו[לפיכך] לקחנו [על עצמנו לבצע] פעולה החלטית במטרה להגן על האינטרסים שלנו ולהסיר את יכולתה לפעול".³² פיקוד המרכז של צבא ארצות הברית מתאר את קבוצת "ח'וראסאן" כרשת של פעילי טרור בעלי היסטוריה משותפת בתחום הטרור (כמו, למשל, בהעברת כספים ולוחמים לחזיתות הג'יהאד, או אימונים לקראת פיגועים), שתכננו מתקפות נגד ארצות הברית ומטרות במערב.³³

משלל הדיווחים על ההפצצות האמריקאיות על פעילי טרור בסוריה עולה כי הופצצו יעדים המזוהים עם קבוצת "ח'וראסאן" וכי לא מדובר במתקפה כללית על "ג'בהת א־נוצרה", למרות שכוחותיה של ארצות הברית מפציצים מחנות אימונים המשויכים לארגון זה. פירוש הדבר הוא שארצות הברית מנסה לבדל את קבוצת "ח'וראסאן" מ"ג'בהת א־נוצרה". אפשר להניח כי הסיבה לכך היא ש"ג'בהת א־נוצרה" נחשבת בעיני הגופים המתנגדים למשטרו של נשיא סוריה, בשאר אל־אסד, כאחד הארגונים המרכזיים המורדים במשטר זה. ואכן, לאחר שארצות הברית הכריזה על "ג'בהת א־נוצרה" כעל ארגון טרור,³⁴ נשמעו ברחובות סוריה קריאות "כולנו ג'בהת א־נוצרה".³⁵ קריאות אלו נועדו להראות לארצות הברית כי מדובר בגוף הפועל למען העם הסורי, דבר שבא, כידוע, לידי ביטוי גם בשמו המלא של הארגון – "חזית הסיוע לעם הסורי". זאת ועוד, סורים סונים רבים סבורים כי "ג'בהת א־נוצרה", על אף היותה השלוחה הרשמית של "אל־קאעדה" בסוריה, נחשבת לגורם "מקומי", וזאת בשונה, למשל, מארגון "המדינה האסלאמית".³⁶

בעוד שחוקרים במערב חלוקים בדעותיהם בנוגע למהותה של קבוצת "ח'וראסאן", גורמי ג'יהאד גורסים כי אין ומעולם לא היה קיים גוף כזה. לדידם, ההפצצות האמריקאיות הן תירוץ לתקיפות בסוריה, וההרוגים מהן הם לא פעילי קבוצה המהווה פלג קיצוני של "אל־קאעדה", אלא פעילי "ג'בהת א־נוצרה".³⁷ טענה זו נתמכת בידי העיתונאים האמריקאיים גלן גרינוולד ומְרִתָּא חוסיין. הללו גורסים כי רשתות התקשורת האמריקאיות משרתות במישרין ובעקיפין את "תעמולת

המלחמה" של ארצות הברית נגד סוריה, וכי "המצאת" קבוצה חדשה ואיום חדש וקונקרטי, המוצג כחמור יותר מאשר האיום מכיוון "המדינה האסלאמית", נועדה להצדיק התערבות אמריקאית בסוריה בצורה של תקיפות אוויריות.³⁸ למעשה, יש מעט מאוד מידע נגיש על אודות קבוצות "ח'וראסאן" ופעילי השטח שלה. ייתכן כי אפשר למצוא מידע נוסף עליהם ברשתות החברתיות, ובעיקר ברשת החברתית טוויטר, המסתמנת כרשת המועדפת על ג'יהאדיסטים.³⁹ זיהוי גורמים הקשורים עם קבוצת "ח'וראסאן" יכול להיעשות באמצעות מידע גלוי המופיע בחשבונות הטוויטר השונים ומצביע על זיקה לפקיסטן-אפגניסטן ("הינד-קוש"), על הזדהות עם "אל-קאעדה" בכלל ועם שלוחתו בסוריה בפרט, וכמובן על שימוש בשם "ח'וראסאן" או אזכורו.

פעילים בקבוצת "ח'וראסאן"

על פי פרסומים בכלי התקשורת, קבוצת "ח'וראסאן" מונה בין ארבעים לשישים פעילים, ויש בתוכם צ'צ'נים, פלסטינים, אפגנים, סורים ובני לאומים נוספים, כולל מערביים.⁴⁰ אחד האישים המרכזיים בקבוצה היה מְחֶסֶן אַל-פְּדִ'לִי, אזרח כוויתי, ממקורבי אסאמה בן-לאדן ומהבודדים שידעו על פיגועי 11 בספטמבר 2001 לפני התרחשותם. אל-פד'לי היה בכיר ב"אל-קאעדה", שנמלט מאפגניסטן לאיראן לאחר הפיגועים בארצות הברית. הוא מצא מקלט באיראן עד שנשלח לסוריה בידי הפיקוד העליון של "אל-קאעדה" במטרה להקים שם תשתית טרור בין-לאומית שתכין ותאמן פעילים לקראת פיגועים במדינות המערב.⁴¹

בכיר נוסף בקבוצת "ח'וראסאן" הוא אזרח סעודי בשם עבד אל-מְחֶסֶן עבדאללה אַבְרָאָהִים א־שַׁאֲרַח', פעיל "אל-קאעדה" וקרוב משפחתו של בן-לאדן, שבדומה לאחרים בקבוצת "ח'וראסאן", מצא גם הוא מקלט באיראן. לפי הפרשן הסורי הממסדי סמי מובייד (Moubayed),⁴² א־שַׁאֲרַח', שכינויו "סַנְאִפִּי א־נַאֲרִי", הוא ממייסדי "ג'בהת א־נוצרה", שהיה בעבר אחראי על מעבר כסף, נשק ולוחמים מאיראן, דרך אפגניסטן ופקיסטן, לעיראק. מחשבון הטוויטר שלו ניתן ללמוד על פעילים נוספים של קבוצת "ח'וראסאן", שנהרגו כנראה גם הם בסוריה, כמו למשל "אדריס אל-בלושי" (הבלוצ'י),⁴³ בן אחותו של ח'אלד שייח' מוחמד, אחד מאנשיו הקרובים של בן-לאדן וממתכנני הפיגועים ב-11 בספטמבר 2001. הרשויות באיראן מסרו כי א־שַׁאֲרַח' ואל-פד'לי היו במעצר בית, ולא ידוע כיצד הגיעו לסוריה.⁴⁴

עוד עולה מהפרסומים כי גם אבראהים אל-אסירי, מומחה חבלה מהשלוחה של "אל-קאעדה" בתימן, קשור לקבוצת "ח'וראסאן".⁴⁵ אל-אסירי הוא האיש שתכנן את מטען החבלה שהוסלק בתחתוניו של עומר פארוק עבד אל-מטאלב, צעיר ניגרי שניסה לפוצץ מטוס נוסעים אמריקאי בערב חג המולד של שנת 2009.⁴⁶ אדם נוסף ששמו עלה בהקשר של קבוצת "ח'וראסאן" הוא מוחמד אסלאמבולי, פעיל

"אל-קאעדה" ותיק, אחיו של ח'אלד אסלאמבולי ורוצחו של נשיא מצרים לשעבר אנואר סאדאת. מוחמד אסלאמבולי היה, ככל הנראה, איש קשר בין הפיקוד המרכזי של "אל-קאעדה" ובין "ג'בהת א-נוצרה" מזה וקבוצת "ח'וראסאן" מזה.⁴⁷ מראיון של תומאס ג'וסלין לתכנית הרדיו של האתר "ג'יהאדולוג'י" (Jihadology) עולה כי אסלאמבולי קיבל דיווחים מאל-פד'לי, אשר שימש מעין ראש אגף המבצעים של "ח'וראסאן".

ייתכן כי המידיות שיוחסה לאיום מצד קבוצת "ח'וראסאן" נבעה משילוב של כלל הידע שהיה בידי אנשי הקבוצה השונים שנפגשו בסוריה. כך, למשל, "אבו חמזה הצרפתי" היה על פי פרסומים שונים קצין מודיעין צרפתי בעברו, שערק ל"אל-קאעדה".⁴⁸ הלה התאסלם ב-2002 ונסע למצרים לצורך לימודי דת וערבית. ב-2010, עת שהה בצרפת, הודיע למשפחתו על כוונתו לנסוע חזרה למצרים, אך במקום זאת נסע לאזורים השבטיים שבגבול אפגניסטן-פקיסטן כדי להצטרף למחנות אימונים של "אל-קאעדה". "אבו חמזה הצרפתי" מוזכר בפרסומים בתור גורם מסוכן וכמי שהפך למומחה לפיתוח מטעני חבלה ביתיים.⁴⁹ כאמור, הוא חוסל ביולי 2015, ככל הנראה באותה התקיפה בה נהרג גם מְחָסֵן אל-פד'לי.⁵⁰ לאחר התקיפה הראשונה על מעוזי "ח'וראסאן" דווח כי נהרג אדם המכונה בשם אבו יוסף א-תַרְכִי (התורכי), אחד מ"בוגרי אפגניסטן",⁵¹ צלף מיומן וממייסדי "ג'בהת א-נוצרה",⁵² שהיה גם גורם מרכזי בקבוצת "ח'וראסאן" ונחשב לגורם בכיר ב"אל-קאעדה". תמונת גופתו, יחד עם צילום ישן שלו, כביכול מהרי אפגניסטן, הועלתה לחשבון הטוויטר של אבו ת'אבט אל-קצימי (@Mohager44) המזוהה עם "אל-קאעדה".⁵³ מידע נוסף על א-תרכי פורסם באתר האינטרנט "מצ'צ'ניה לסוריה" של ג'ואנה פראשצ'וק (Paraszczuk), עיתונאית החוקרת את הקשר בין פעילי הג'יהאד מצ'צ'ניה ובין המלחמה בסוריה. לפי פראשצ'וק, א-תרכי היה מדריך ראשי של יחידת צלפים שנודעה בכינוי "יחידת זאב" (Wolf Unit), שלפי טענות שונות היא-היא קבוצת "ח'וראסאן".⁵⁴ סרטוני תעמולה של "ג'בהת א-נוצרה", הכוללים הדרכה על תפעול רובי צלפים, מראים את א-תרכי כשהוא מדריך חניכים בקורס צלפים. אחד הסרטונים מזכיר את יחידת הצלפים כ"צלפי אל-קאעדה".⁵⁵ סרטון זה הועלה לאתר יו-טיוב ב-23 בספטמבר 2014, היום בו הצהיר הנשיא אובמה לראשונה על האיום מצד קבוצת "ח'וראסאן" ועל תקיפת יעדיה ומעוזיה בסוריה.⁵⁶ תמונת גופתו של א-תרכי "צויצה" מחדש, בין היתר בידי אסאמה ח'וראסאני (@KorasaN_1428), אשר ציין בחשבון הטוויטר שלו כי הגיע לסוריה מח'וראסאן וכי הוא מזוהה עם "ג'בהת א-נוצרה".⁵⁷ לחשבון הטוויטר הזה היו יותר מ-10,000 עוקבים ופורסמו בו מעל 21,000 "ציוצים". אחד האנשים שאסאמה ח'וראסאני עוקב אחריהם הוא מְג'אָהַד ח'וראסאני (@mojhdk), שמצדו מציין בחשבון הטוויטר שלו כי הגיע לסוריה מהרי הינדו־כוש וכי גם הוא פעיל ב"ג'בהת א-נוצרה".⁵⁸ לחשבון

זה יש יותר מ-12,000 עוקבים, פורסמו בו מעל לאלף "ציוצים" והוא עוקב אחר 63 חשבונות אחרים.

ייתכן כי לקבוצת "ח'וראסאן" יש שם נוסף מלבד "יחידת זאב" – "ג'יש א-נוצרה" ("צבא הסיוע"). שם לא מוכר זה התפרסם לראשונה במגזין האינטרנטי בשפה האנגלית "המסר" (או "האיגרת"), שהופק בידי "המג'אהדין של הלבנט". שתי מהדורות בלבד של מגזין זה פורסמו עד נובמבר 2015 – אחת ביולי והשנייה באוקטובר. במהדורה מאוקטובר 2015 משולב ריאיון עם "חמזה האוסטרלי" – אדם המציג עצמו כאוסטרלי ששירת בצבא אוסטרליה, שם רכש ידע ומיומנויות בלוחמת גרילה, התאסלם לפני פיגועי 11 בספטמבר 2001, נסע לאפגניסטן והפך בסופו של דבר לבכיר ב"אל-קאעדה"⁵⁹. בריאיון מסביר "חמזה האוסטרלי" כי הוא פועל במסגרת גוף בשם "ג'יש א-נוצרה", שמאמן ג'יהאדיסטים בשיטות לוחמה שונות, וכי הוא נשלח בידי הפיקוד העליון של "אל-קאעדה" לסייע ל"ג'בהת א-נוצרה"⁶⁰.

מכל האמור לעיל ניתן ללמוד על הרכב כוח האדם של קבוצת "ח'וראסאן" ועל יכולותיהם הצבאיות של אנשיה. אלה כוללים פעילי "אל-קאעדה" בעלי ניסיון קרבי עשיר, שחלקם אף רכש את הכשרתו בצבאות מערביים, כמו צרפת ואוסטרליה. יתכן כי יש קשר בין קבוצת "ח'וראסאן" ובין ארגון "אל-קאעדה בתת-היבשת ההודית" ("קאעדת אל-ג'יהאד פי שבה אל-קארה אל-הנדיה") – השלוחה החדשה של "אל-קאעדה" שנוסדה בספטמבר 2014, באותו חודש בו קבוצת "ח'וראסאן" עלתה לכותרות.⁶¹ כמו כן אפשר שקיים קשר בין קבוצת "ח'וראסאן" ובין תא טרור מקשמיר בשם "בריגדה 313". חבר משותף של פעילי הג'יהאד שצוינו לעיל הוא ח'וראסאן אל-בלאע' (@Khorasan 313),⁶². אל-בלאע' פרסם בחשבון הטוויטר שלו מסמך בשפה האנגלית, הכולל תמצות של ההכרזה על הקמת "אל-קאעדה בתת-היבשת ההודית". הוא גם הוסיף לחשבון הטוויטר שלו את הביוגרפיה של איליאס קשמירי (Ilyas Kahsmiri), אשר שירת בעבר בקומנדו הפקיסטני ובמודיעין הצבאי של פקיסטן. קשמירי הוא "בוגר אפגניסטן" וחסיד תיאוריית הג'יהאד העולמי של בן-לאדן.⁶³ לפי הביוגרפיה שלו, קשמירי הפך את קבוצתו לזרוע של "אל-קאעדה", אשר פעלה תחת השם "אל-קאעדה בריגדה 313".⁶⁴ הוא חוסל בידי ארצות הברית ביוני 2011.⁶⁵

במסמך שפרסם ח'וראסאן אל-בלאע' מופיעה קריאה למוסלמים בקשמיר, בבנגלדש, בהודו, בפקיסטן ובמדינות נוספות להצטרף ל"אל-קאעדה" ולחזית הג'יהאד נגד המשטרים בארצותיהם, וכן נגד ארצות הברית. ב-23 בספטמבר 2012 פרסם אל-בלאע' תמונה של מטוס נוסעים מסוג בואינג 747, עם הכיתוב "נתיבי האוויר של אל-קאעדה" ("Al-Qaeda Airlines").⁶⁶ התמונה פורסמה תחת המילים "תזכורת, הודעה לארצות הברית מהשייח' אסאמה בן-לאדן; אם המסר

שלנו יכול להגיע אליכם במילים...", וצורף אליה ציטוט של בן-לאדן, המאיים על ארצות הברית שלא תדע ביטחון ושלוש עד ש"צבאות הכופרים" יעזבו את ארצות האסלאם.⁶⁷

חשבון הטוויטר של ח'וראסאן אל-בלאע' חדל לפעול במהלך אוקטובר 2014. עד אז הוא היה גדוש בביטויי תמיכה והזדהות עם ארגון "אל-קאעדה" ועם ארגוני טרור נוספים, כגון "טאליבאן" בפקיסטן ("תחריק א-טאלבאן") ו"טאליבאן" באפגניסטן ("האמירות האסלאמית של אפגניסטן"), שגם מהם יצאו פעילי ג'יהאד המרכיבים את "אל-קאעדה בתת-היבשת ההודית". ח'וראסאן אל-בלאע' הביע תמיכה גם ב"אל-קאעדה בריגדה 313" – השלוחה של בן-לאדן בקשמיר⁶⁸ – ובארגון "החזית האסלאמית הסורית" ("אל-ג'בהה אל-אסלאמיה א-סוריה") – ארגון-גג של קבוצות מורדים אסלאמיסטיות בעלות קשרים ל"אל-קאעדה".⁶⁹

מעבר למשמעות שיש למספר 313 בתיאולוגיה האסלאמית,⁷⁰ מספר זה יכול להצביע על זיקה בין גורמי ג'יהאד שונים שייטכן וקשורים לקבוצת "ח'וראסאן". כך, למשל, קיים קשר בין ח'וראסאן אל-בלאע' ובין חשבון הטוויטר של "ג'נד אל-פדאא" (@313jund) – חטיבת לוחמים של ארגון "טאליבאן" באפגניסטן.⁷¹ חשבון הטוויטר של "ג'נד אל-פדאא" מגדיר את עצמו כ"חשבון הרשמי של צוות מג'אהדין בלוצ'י בארץ הג'יהאד, ח'וראסאן אפגניסטן", ויש לו קרוב למאתיים עוקבים. פורסמו בו 461 "ציוצים" והוא עוקב אחר 32 חשבונות אחרים, שאחד מהם הוא של ח'וראסאן אל-בלאע'.

סיכום ומסקנות

המידע שמצוי בידנינו על קבוצת "ח'וראסאן" מאז עלתה לכותרות מלמד כי מדובר בקבוצה המורכבת מעשרות בודדות של פעילים, בני לאומים שונים, חלקם בעלי הכשרה צבאית, במיוחד בלוחמת גרילה, וכן בעלי ידע טכני להרכבת מטעני חבלה מאולתרים ומתוחכמים. פעילים אלה אומנו והתכוננו לא להשתלבות במלחמה בסוריה, כי אם לביצוע פיגועים במערב – בארצות הברית, במדינות אירופה, ולא מן הנמנע שגם בישראל. הקבוצה הינה חלק מ"ג'בהת א-נוצרה", ועל כן סביר להניח כי יש לה קשרים עם שלוחות של "אל-קאעדה" ברחבי העולם, כמו השלוחה בתימן או השלוחה בתת-היבשת ההודית.

שיטת החיסולים הממוקדים, אותם נקטה ארצות הברית כלפי קבוצת "ח'וראסאן", אמנם הביאה לפגיעה בפעיליה, אך רק במוקרים ובבולטים שביניהם. מאחר וכך, אפשר להניח שהקבוצה עדיין קיימת. הכנסתה לרשימת ארגוני הטרור על ידי ארצות הברית, בשלהי ספטמבר 2015, מלמדת כי האיום שהיא מציבה עודנו נתפס על ידי הממשל האמריקאי כשירי וקיים. יש, לפיכך, חשיבות בהמשך המעקב אחר גורמים שייטכן כי הם קשורים לקבוצת "ח'וראסאן", שכן

הם עלולים להוות איום לא רק על ארצות הברית ומדינות המערב האחרות, אלא גם על מדינת ישראל, ואף על מוסדות יהודיים באירופה ובמקומות אחרים ברחבי העולם. המאגר הבין-לאומי של פעילים, שככל הנראה עדיין עומד לרשות קבוצת "ח'וראסאן", מגביר איום זה.

קיומה של קבוצת "ח'וראסאן" מחדד גם את האיום הגלום בארגון "אל-קאעדה", אשר נאבק מול "המדינה האסלאמית" על הבכורה בהובלת הג'יהאד העולמי. "המדינה האסלאמית" אמנם צוברת פופולריות בקרב מאמינים מוסלמים על חשבון "אל-קאעדה", אך הארגון שביצע את פיגועי 11 בספטמבר 2001 ממשיך לפעול "מתחת לרדאר" ולהתכונן להוצאתם אל הפועל של פיגועי תופת המוניים נוספים. ייתכן מאוד שבשעה שמקבלי החלטות, כלי התקשורת והציבור הרחב במערב עסוקים בסרטוני עריפות הראשים המבוצעות על ידי פעילי "המדינה האסלאמית", אנשי "אל-קאעדה" עסוקים אי שם בתכנון פיגועים "אסטרטגיים" בעולם המערבי, ולו רק כדי להזכיר שארגון זה עודנו קיים ומסוגל לפעול בצורה מכאיבה.

הערות

- 1 Ken Dilanian and Eileen Sullivan, "Al-Qaida's Syrian Cell Alarms U.S. More Than Islamic State Militants," *The Huffington Post*, September 13, 2015.
- 2 "Statement by the President on Airstrikes in Syria," The White House, Office of the Press Secretary, September 23, 2014, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/23/statement-president-airstrikes-syria>
- 3 השם המלא הוא "ג'ֵהֵת אֶנְצֵה לִיהֵל אֶשֵאם" ("חזית הסיוע לעם הסורי"). מאז אפריל 2013 מכונה הארגון גם "קאעדת אל-ג'יהאד פי בלאד אֶשֵאם" ("מפקדת הג'יהאד בלבנט") ומוכר כשלוחה הרשמית של ארגון "אל-קאעדה" בסוריה.
- 4 Michael Crowley, "Khorasan: Behind the Mysterious Name of the Newest Terrorist Threat," *Time Magazine*, September 25, 2014,; Karl Morand, "Jihadology Podcast: The Khurasan Group: Myth and Reality," *Jihadology*, October 7, 2015.
- 5 Barbara Starr and Paul Cruickshank, "U.S. Strike in Syria Reportedly Kills Key Bomb-Maker," *CNN*, November 7, 2014.; הידע להרכבת מטעני חבלה מאולתרים שיכולים לחדור את מעגלי הבידוק בשדות תעופה התפרסם במהדורה ה-13 של המגזין *Inspire*, המוצא לאור על ידי זרוע התקשורת של "אל-קאעדה בחצי האי ערב". מהדורה זו פורסמה בסוף דצמבר 2014 באמצעות חשבונות טוויטר המזוהים עם "אל-קאעדה". ראו:
- 6 "13th Issue of AQAP Magazine Specifies Individuals and Companies as Targets, Provides Bomb-Making and Security Bypassing Manuals," *SITE Intel Group*, December 25, 2014.
- 7 "US Bombs Al-Qaeda Offshoot Khorasan for Third Time," *Yahoo! News*, November 13, 2014.
- 8 Barbara Starr and Paul Cruickshank, "Officials: Khorasan Group Bomb Maker Thought Dead Survived," *CNN*, December 11, 2014.
- 9 Eugene Scott and Barbara Starr, "Pentagon Confirms Death of al Qaeda-Tied Bombmaker," *CNN*, September 23, 2015.

- Evan Perez and Tom LoBianco, "FBI Head: Khorasan Group Diminished; ISIS Bigger Threat than Al Qaeda," *CNN*, July 23, 2015. 9
- יצחק בן חורין, "אובמה: 'תקיפות לא יכניעו את דאעש, צריך מאבק פוליטי'", *ynet*, 29 בספטמבר 2015. 10
- ראו דיווח שפורסם בחשבון הטוויטר האישי של ריטה כץ, חוקרת טרור ומומחית בתחום טרור הסייבר: https://twitter.com/Rita_Katz/status/642174390361305088. 11
- Eugene Scott and Barbara Starr, "Pentagon Confirms Death of al Qaeda-Tied Bomber," *CNN*, September 23, 2015. 12
- Adam Entous, "Senior al Qaeda Leader in Syria Killed in U.S. Airstrike," *The Wall Street Journal*, October 18, 2015. 13
- Shane Harris, John Hudson and Justine Drennan, "Is the Khorasan Group as Dangerous as the White House is Making it Out to Be?" *Foreign Policy*, September 23, 2014. 14
- Jeremy Bender and Brett Logiurato, "Meet the Khorasan, The Terrorist Group That's Suddenly a Bigger Threat Than ISIS," *the Business Insider*, September 23, 2014. 15
- "Khorasan Terrorists Will Attack US 'Very, Very Soon', FBI Director Warns," *Russia Today*, October 6, 2014.; Ken Dilanian and Eileen Sullivan, "AP Enterprise: Al-Qaida's Syrian Cell Alarms US," *Associated Press*, September 13, 2014. 16
- להרחבה על המהדי ראו: 17
- Stephane Lacroix, "Between Revolution and Apoliticism: Nasr al-Din al-Albani and his Impact on the Shaping of Contemporary Salafism," in *Global Salafism: Islam's New Religious Movement*, ed. Roel Meijer (London: C. Hurst & Co. Ltd., 2009), pp. 58-80. 18
- להרחבה בנושא זה ראו: 18
- Ali H. Sufyan, *The Black Banners: The Inside Story of 9/11 and the War Against al-Qaeda* (NY: W.W. Norton and Company Inc., 2011); Michael Crowley, 2014. 19
- מתוך חשבון הטוויטר של אהרון י' זלין, <https://twitter.com/azelin/status/514331217198866434>. 20
- Adam Taylor, "The Strange Story Behind the 'Khorasan' Group's Name," *The Washington Post*, September 25, 2014. 21
- Theodore Karasik, "Do Khorasan Militants Represent a Real Threat?" *Al-Arabiya*, September 28, 2014. 22
- Matthew Levitt, "The Khorasan Group Should Scare Us," *The Washington Institute for Near East Policy*, September 25, 2014.; Matthew Levitt, "Khorasan Group...Wolf Unit...What's in a Name?," *The Washington Institute for Near East Policy*, October 2, 2014. 23
- בנוסף, ראו "ציוץ" תגובה של לוויט לאהרון י' זלין, בעקבות דיון שנערך בטוויטר על קבוצת "ח'וראסאן" והאיום הגלום בה: https://twitter.com/Levitt_Matt/status/514372620046061568. 24
- Siobhan Gorman and Maria Abi-Habib, "Syria Airstrikes Roil Rebel Alliances," *The Wall Street Journal*, September 27, 2014. 24
- Rosie Gray, "How 'Khorasan' Went From Nowhere to the Biggest Threat to the U.S.," *Buzz Feed News*, September 23, 2014.; Karl Morand, 2015. 25
- Matthew Levitt, September 25, 2014; Matthew Levitt, October 2, 2014.; Kristina Wong, "The Khorasan Group: 5 things to Know," *the Hill*, September 24, 2014. 26

- 27 רשת טרור המבוססת על שבט חקאני מאזור וזיריסטן – חבל ארץ בגבול אפגניסטן-פקיסטן – שם מצאו בכייו ופעילי "אל-קאעדה" מקלט לאחר פלישת ארצות הברית לאפגניסטן בעקבות פיגועי 11 בספטמבר 2001. להרחבה בעניין זה ראו: Vahid Brown, Don Ressler, *Fountainhead of Jihad: The Haqqani Nexus, 1973-2012* (NY: Oxford University Press, 2013).
- 28 Dina Temple-Raston, "Al-Qaida Reasserts Itself With Khorasan Group," *NPR*, October 3, 2014.; Mark Mazzetti, "A Terror Cell That Avoided the Spotlight," *The New York Times*, September 24, 2014.; Mark Mazzetti, Michael S. Schmidt, Ben Hubbard, "U.S. Suspects More Direct Threats Beyond ISIS," *The New York Times*, September 20, 2014.
- 29 Karl Morand, 2015.
- 30 ל"אל-קאעדה" שווחות בצפון אפריקה ("אל-קאעדה בארצות המערב האסלאמי"), בתימן ("אל-קאעדה בחצי האי ערב"), בסומליה ("א-שבאב אל-מג'אהדין"), בסוריה ("ג'בהת אינוצרה – אל-קאעדה בלבנט") ובתת-היבשת ההודית.
- 31 Dina Temple-Raston, 2014.; Erin Banco, "Khorasan Group Disappears from US Political Rhetoric, Raising Questions about its Existence," *The International Business Times*, November 5, 2014.
- 32 Kate Brannen, "Exclusive: U.S. Renews Air Campaign Against Khorasan Group," *Foreign Policy*, November 6, 2014.
- 33 Ibid.
- 34 Victoria Nuland, "Terrorist Designations of the al-Nusra Front as an Alias for al-Qa'ida in Iraq," *U.S. Department of State*, December 11, 2012, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/12/201759.htm>
- 35 סיסמה נוספת שהושמעה הייתה "אם טרור משמעו הנפת דגל ייחוד האל [תוחד], אזי אנו אומרים בגאווה: כולנו טרוריסטים". ראו, למשל, יברוד מאשר, "יברוד – 12-14 2012 יום שישי [בסימן] כולנו ג'בהת אל-ינוצרה ג'3 [חלק שלישי] הודעות לעולם" (דריי) ("لماعل لناصر 3 ح قر صنلا تهيج انلك تعمج 14-12-2012 دوريب", رشاييم, **י-טיוב**, 14 בדצמבר 2012, <https://www.youtube.com/watch?v=FEtUeFwk5gY>).
- 36 על האופוזיציה המורדת במשטר אסד ראו: Jeffery White, Andrew J. Tabler, Aaron Y. Zelin, "Syria's Military Opposition: How Effective, United or Extremist?," *The Washington Institute for Near East Policy*, September 2013; Siobhan Gorman and Maria Abi-Habib, September 27, 2014.
- 37 ראו, למשל, הודעה שפורסמה בחשבון הטוויטר של "חדשות הג'האד" (Jihad News) – פלטפורמה מקוננת המשרתת את תעמולתם של ארגוני טרור ג'יהאדיסטיים מרחבי העולם – המבהירה כי הפעילים שנהרגו בהפצצות הקואליציה בסוריה, ואשר לגביהם נטען כי הם חברי אותה קבוצת "ח'וראסאן", הם למעשה פעילי "ג'בהת אינוצרה": <https://twitter.com/JihadNews2/status/514483571013468160>.
- 38 Glenn Greenwald and Murtaza Hussain, "the Fake Terror Threat Used to Justify Bombing Syria," *The Intercept*, September 28, 2014.
- 39 Gabriel Weimann, "New Terrorism and New Media," *Commons Lab of the Woodrow Wilson International Center for Scholars*, Research Series, Vol. 2, 2014, p. 8.
- 40 Dina Temple-Raston, 2014.
- 41 Erin Banco, "UN Documents Point To Deep Links Between Khorasan Leader Mohsin al Fadhli And Al Nusra Front In Syria," *International Business Times*, September 24,

- 2014.; Phil Stewart, Mark Hosenball, "U.S. Says Still Assessing Fate of Khorasan Figure after Air Strike," *Reuters*, September 24, 2014.
- Sami Moubayed, *Under the Black Flag: At the Frontier of the New Jihad* (London & New York: I. B. Tauris & Co. Ltd., 2015), pp. 67-68. 42
- ראו "ציון" מתוך חשבון הטוויטר של אישארח', 24 באוגוסט 2015, בו הוא מבשר על מותו של "אל-בלושי": <https://twitter.com/snafialnasr0/status/635912047616753664>. 43
- Mark Mazzetti, 2014. 44
- Shane Harris, John Hudson and Justine Drennan, "Is the Khorasan Group as Dangerous as the White House is Making it Out to Be?," *Foreign Policy*, September 23, 2014.; Rosie Gray, 2014.; Dina Temple-Raston, 2014.; Ken Dilanian and Eileen Sullivan, September 13, 2014. 45
- "Profile: Al-Qaeda 'Bomb Maker' Ibrahim al-Asiri," *BBC*, July 4, 2014. 46
- Karl Morand, 2015. 47
- Willis Robinson, "Hunt for French Intelligence Officer-Turned-Islamic-Terrorist Plotting Attack on US," *Mail Online*, October 6, 2014.; Mitchell Prothero, "Sources: U.S. Air Strikes in Syria Targeted French Agent who Defected to al Qaeda," *McClatchyDC*, October 5, 2014, <http://www.mcclatchydc.com/2014/10/05/242218/sources-us-air-strikes-in-syria.html> 48
- "Father of 'Dead' French Jihadist Speaks Out," *Yahoo! News*, November 7, 2014.; "US Airstrikes 'Kill French Khorasan Bombmaker' in Syria," *The Guardian*, November 7, 2014. 49
- "French Jihadist Drugeon Likely Killed in Syria: US Official," *France 24*, September 11, 2015.; "Al-Qaeda Operative Muhsin al-Fadhli Killed in Air Strike – Pentagon," *Reuters*, July 22, 2015. 50
- לאחר פלישת ברית המועצות לאפגניסטן בשנת 1979, זרמו אלפי מתנדבים מוסלמים למדינה זו במטרה ללחום נגד הכיבוש הסובייטי. אותם לוחמים כונו "מג'אהדין" (לוחמי קודש). חלקם הצטרף למחנות האימונים של אסאמה בן-לאדן ועבדאללה עזאם. לימים כונו מתנדבים אלה "בוגרי אפגניסטן". 51
- Sami Moubayed, *Under the Black Flag: At the Frontier of the New Jihad* (London & New York: I. B. Tauris & Co. Ltd., 2015), pp. 67-68. 52
- תמונה של אבו יוסף אל-תרכי, מתוך חשבון הטוויטר של אבו ת'אבט אל-קצימי, ראו: <https://twitter.com/mohager44/status/514421920557989888>. 53
- Matthew Levitt, October 2, 2014. 54
- Johana Paraszczuk, "Wolf or Khorasan: Who Was Jabhat al-Nusra's Abu Yusuf al-Turki?," *From Chechnya To Syria*, October 2, 2014, <http://www.chechensinsyria.com/?p=22623>. 55
- Gundem Manset, "Ebu Yusuf et Turki Kanas Birliđi," *You Tube*, September 23, 2014, <http://www.youtube.com/watch?v=4BivvIglWxQ>. 56
- חשבון הטוויטר של אסאמה ח'וראסאני: https://twitter.com/KorasaN_1428, (החשבון הוסר בינתיים). 57
- חשבון הטוויטר של מג'אהד ח'וראסאני: <https://twitter.com/mojhdk>. חשבון זה הוסר מאז. חשבון חדש נפתח ב־10 ביוני 2015 ועודכן לאחרונה ב־7 בספטמבר 2015. ראו: <https://twitter.com/mojahdq>. 58
- Paul Farrell and Michael Safi, "Former Australian Soldier Believed Dead may be Fighting for al-Qaida in Syria," *The Guardian*, October 26, 2015. 59

- 60 "A Call From Usama: Hamza Australi, Jaish Nusra Trainer," *Al-Risalah*, 2, pp. 11-18, https://archive.org/details/AlRisalah2_201510.
- 61 Bill Roggio, "Al Qaeda Opens Branch in the Indian Subcontinent," *The Long War Journal*, September 3, 2014, http://www.longwarjournal.org/archives/2014/09/al_qaeda_opens_branc.php.
- 62 (החשבון נסגר בנובמבר 2014), <https://twitter.com/khorasan313>.
- 63 Bill Roggio, "Al Qaeda Brigade 313 Website Goes Online," *The Long War Journal*, August 2, 2010, http://www.longwarjournal.org/archives/2010/08/al_qaeda_brigade_313_website_goes_online.php.
- 64 The Khorasan Author, "What's Happening in the Islamic Emirate – Battle for the Greater Subcontinent, Chapter 2," *Justpaste.it*, September 13, 2014, <http://justpaste.it/IEACh2>. המקורי פורסם ב־13 בספטמבר 2014. ראו: <https://twitter.com/khorasan313/status/510723600912236544>.
- 65 Hamza Ameer, "New Leader Plans Attacks on Pakistan," *Asia Times*, August 31, 2011, http://www.atimes.com/atimes/South_Asia/MH31Df01.html; Bill Roggio, "Jihadists Seek to Open New Front in Burma," *The Long War Journal*, July 15, 2013, http://www.longwarjournal.org/archives/2013/07/jihadists_seek_to_op.php.
- 66 יש לציין כי "נתיבי האוויר של אל־קאעדה" הוא שם של מגזין מקוון בשפה הערבית שמטרתו היא להדריך מוסלמים לבצע פיגועי טרור, בין היתר באמצעות הברחה והחדרה של חומרי נפץ למטוסי נוסעים. נכון לספטמבר 2015 יצאו לאור שתי מהדורות בלבד של המגזין – שתיהן באפריל 2012. ראו למשל: Mytheos Holt, "Al Qaeda Airlines Magazine": The Most Disturbingly Clinical Guide to Jihad You'll See," *The Blaze*, May 16, 2012, <http://www.theblaze.com/stories/2012/05/16/al-qaeda-airlines-magazine-the-most-disturbingly-clinical-guide-to-jihad-youll-see/>.
- 67 תמונה של "נתיבי האוויר של אל־קאעדה", מתוך חשבון הטוויטר של ח'וראסאן אל־בלאעי: <https://twitter.com/khorasan313/status/514508478761955328>.
- 68 Roggio, August 2, 2010.; Paul Cruickshank, "Inside al Qaeda Succession: Who is likely to Step Up," *CNN*, May 7, 2011.
- 69 אחת הקבוצות המרכזיות בארגון גג זה היא "תנועת חופשיי סוריה" ("חֻרְפַת סוּרְיָה א־שַׁאם") – קבוצה סלפית סורית שהונהגה בידי "אבו ח'אלד א־סורי", שליחו של אימן אל־זואהרי בסוריה. א־סורי חוסל בפיגוע התאבדות שבוצע בידי "המדינה האסלאמית" במסגרת מאבק על שליטה בטריטוריות ששוחררו מידי כוחות צבא אסד. ראו: Aaron Y. Zelin, "The War between ISIS and al-Qaeda," *The Washington Institute for Near East Policy*, Research Notes Number 20, June 2014, p. 5.
- 70 מסופר כי היו 313 נביאים־שליחים, שהאחרון שבהם היה הנביא מוחמד. בנוסף, מספר זה מציין את קרב בְּדֵר המפורסם, בו ניצח מוחמד את בני מכה "הכופרים" שיצאו לקראתו בחיל גדול (כאלף איש). לעומתם, כך מסופר, יצא מוחמד בראש צבא שמנה 313 חיילים, שני סוסים ושבעים גמלים. על פי המסורת האסלאמית, לצד מוחמד עמדו מלאכים. קרב בדר נחשב גם בימינו כמופת לגבורה ואומץ. ראו סקירה של משמעות המספר 313 באתר הסופיאנגלי "דין [דת] אסלאם", המגדיר עצמו כמדריך סופי במערב: "17th Ramadhan Urs of People of Badr – 'Ahl Badri and There [sic] Names are a Dua of Attained Sainthood – Wilaya and Tawassul," *Deen Islam* (U.K.), [n.d.], <http://www.deenislam.co.uk/17Ramadhan-Urs-of-People-of-Badr.htm>.
- 71 חשבון הטוויטר של "ג'נד אל־פדאא": <https://twitter.com/313jund>.

המלחמה בטרור: סוגיות סוציו־אקונומיות, "בוקו חראם" ואיי־ציבות באזור צפון־מזרח ניגריה

אולו־אסיון בְּמִדְלָה

השיח סביב הסיבות לעליית ארגון הטרור "בוקו חראם" בניגריה מתנהל במלוא עוזו, כשבמקביל ממשיכים הגורמים הקיצוניים במדינה לפתות לוחמים עניים להתגייס לשורות הארגון. המאבק בטרור צריך למקד את מאמציו בהרס בית הגידול שמצמיח תומכים עניים אלה ב"בוקו חראם". כדי למנוע את איום הטרור בניגריה, יש לאמץ אסטרטגיה ושיטת לחימה חדשות ולטפח נרטיב ציבורי חדש, וזאת באמצעות היעד ארוך הטווח של פיתוח אנושי, ובמיוחד פיתוח כלכלי וחברתי. מאמר זה מבקש לעמוד על החיבור האפשרי בין טרור מקומי ובין המצב הסוציו־אקונומי בצפון־מזרח ניגריה. המאמר יבחן את הקשר האפשרי שמתקיים בין עוני, אבטלה, בערות ומצב בריאותי, לבין צמיחת הטרור המקומי.

מילות מפתח: "בוקו חראם", מאבק בטרור, טרור מקומי, אזור צפון־מזרח ניגריה.

מבוא

קובעי מדיניות, אנליסטים וחוקרי אקדמיה מנהלים שיח מקומי ובין־לאומי על הסיבות לעליית כוחו של ארגון הטרור המקומי "בוקו חראם" באזור צפון־מזרח ניגריה, במיוחד מאז מתקפות הטרור הקשות שהוא ביצע בשנת 2009. באופן כללי ניתן לתאר שתי אסכולות חשיבה שהתפתחו בנושא זה. האחת, המאפיינת את המרכז־שמאל, גורסת שהמאבק בגורמי הטרור המקומי צריך לתת עדיפות לפיתוח

אולו־אסיון בְּמִדְלָה הוא חוקר, בוגר המכון לשלום, ביטחון וממשל באוניברסיטת אקיטי בניגריה.

כלכלי וחברתי. על פי אסכולה זו, הנשענת על תיאוריות עכשוויות ותיאוריות של מודרניזציה, תנאי מקדים לתהליכי דמוקרטיזציה הוא פיתוח כלכלי וחברתי, והעצמה כלכלית וחינוכית היא תרופת הנגד הטובה ביותר מפני התגייסות לטרור מקומי. מכיוון שעונוי מהווה פעמים רבות בית גידול לטרור מקומי, פיתוח סוציו־אקונומי נתפס כתרופה יעילה נגדו.

המתאם בין נחיתות סוציו־אקונומית ובין טרור מקומי נדחה בתוקף על ידי חסידי האסכולה השנייה. אלה מסתמכים על היגיון פשוט וטוענים כי מרבית הטרוריסטים המקומיים אינם עניים או בלתי משכילים, ולמעשה מרביתם מגיעים מרקע רגיל של מעמד הביניים. הטרור המקומי נתפס על ידי בעלי גישה זו כמעט אך ורק כ"איום ביטחוני", ללא קישורים או שורשים סוציו־אקונומיים. באופן לא מפתיע, אסכולה זו מגדירה את המאבק בטרור המקומי כהתמקדות בלעדית בגורמים מדינתיים, באידיאולוגיה ג'יהדיסטית, במודיעין מסכל ובפעולות כפייתיות.¹

שתי האסכולות מעלות נקודות נכונות, אולם שתיהן גם לוקות בשגיאות חשובות. גורמי המפתח לטרור מקומי הם רבי פנים, מורכבים מאוד, ולרוב שזורים זה בזה, ולא ניתן לסווג אותם או לחלקם בצורה פשוטית. לפיכך, חשוב לציין מלכתחילה שאין תרופת קסם או נוסחה פשוטה למיגור טרור מקומי. בהיעדר אמצעים שיכולים לתת טיפול מלא לכל הגורמים לטרור, רק אסטרטגיה ארוכת טווח ומרובת מסלולים, המחזקת תשתיות של פיתוח, דמוקרטיה וביטחון, עשויה להניב תוצאות אפקטיביות. אסטרטגיה כזו צריכה לקחת בחשבון את המתח בין שתי האסכולות.

כותב מאמר זה גורס שהדרך הטובה ביותר לגשר על הפער המהותי בין אסכולת "פיתוח תחילה" ובין האסכולה של "ביטחון תחילה" היא נטישת הרעיון של "מלחמה בטרור" ככלל לטובת מערכה אסטרטגית שתופנה נגד הטרור המקומי של "בוקו חראם". הכלים שסייעו לנהל מערכה ארוכה כזו במדינה שבה התנאים הפוליטיים, הכלכליים והחברתיים מטפחים אלימות, הם התמקדות בפיתוח אנושי ולא רק בצמיחה כלכלית. אם לתמצת את הדברים, ניתן לקבוע כי יש לפעול לקידום נרטיב ציבורי חדש, לפיו המאבק בטרור המקומי ייעשה באמצעות פיתוח אנושי, כיעד ארוך טווח באסטרטגיית המלחמה בטרור.

מתן עדיפות לבעיות סוציו־אקונומיות על פני טיפול בטרור המקומי

לטרור מקומי יש סיבות רבות. כל ניסיון ליצור טיפולוגיה יחידה לטרור המקומי בניגיה, או פרופילים כלליים לטרוריסטים של "בוקו חראם", הוא מטעה. גורמים שונים, כמו חברה, תרבות, כלכלה, פוליטיקה ופסיכולוגיה, כשהם חוברים יחדיו,

יכולים ליצור בית גידול פורה ואידיאלי לגיוס לארגון טרור. גם אז, רשתות טרור שונות מקדמות מטרות פוליטיות שונות. עם זאת, וחרף המורכבות והשונות, כל ארגוני הטרור המקומי חולקים מטרה משותפת אחת: הרצון להרוג ולגרום נזק לאזרחים כדי לקדם את יעדיהם. מסיבה זו, טרור מקומי הוא בראש וראשונה בעיה ביטחונית מרכזית. לכן, אין טעם להכחיש שהמאבק בטרור כזה הוא, יותר מכל, סוגיה הנוגעת ל"ביטחון המולדת" ולהגנה על אזרחים לא חמושים. כדי להתמודד אתו, יש ליישם אמצעי שיטור, לאסוף מודיעין, לאכוף את החוק, ליצור תיאום בין הגופים השונים ולהשתמש בכוח כל אימת שהדבר נדרש. ארגון הטרור המקומי "בוקו חראם" לא יירתע אם לא יופעלו נגדו אמצעי הביטחון החזקים ביותר. הוויכוח הלאומי בנוגע לשורשי הטרור המקומי שמפעיל "בוקו חראם" אינו נסוב על התערבות זרה או על מאבק צבאי עתיר נשק נגד הטרור. חסידי הגישה הכלכלית מעוניינים להילחם בתנאים שיוצרים את הטרור מסוגו של "בוקו חראם", ולא רק באנשי הארגון עצמם. משום כך, אין לפרש את הקריאה לפיתוח כלכלי ו חברתי של מדינות צפון ניגריה, ובמיוחד של אזור צפון־מזרח המדינה, רק בהקשר של המלחמה בטרור. סדר היום הדוגל בפיתוח אינו עוסק בטרוריסטים של "בוקו חראם", אלא באוכלוסייה שחשופה ליעדים ולמסרים של הטרור המקומי. הקשר כזה מצריך אוצר מילים פוליטי רחב יותר, החורג מעבר לתחום הצר של טרור מקומי ומאבק בטרוריסטים.

מאבק שמופנה לבעיות סוציו־אקונומיות, במקום לטרור המקומי, מציע פרדיגמה ומסגרת טובות יותר, וזאת ממספר סיבות: ראשית, טרור מקומי אסלאמיסטי משקף בצורה מדויקת יותר את הממד הפוליטי והאידיאולוגי של האיום. כל הניסיונות להפעיל אלימות מתוכננת נגד אזרחים לא חמושים חולקים מאפיינים של טרור מקומי אסלאמיסטי אלים, ואין זה משנה עד כמה מגוונים הסיבות, המניעים והאידיאולוגיות שמאחורי טרור זה; שנית, בעוד שטרור מקומי הוא אתגר ביטחוני וסכנת חיים, טרור מקומי אסלאמיסטי הוא בעיקרו איום פוליטי, ויש מקום לנסות ולמגר אותו באמצעים שאינם כוחניים. האפשרות שהטרור המקומי האסלאמיסטי יהפוך לטרור מקומי כולל אינה גזירת גורל. למעשה, רק מעט מהטרוריסטים המקומיים עוברים לעסוק בטרור כולל. יחד עם זאת, אין ספק שמרבית הטרוריסטים של "בוקו חראם" התחילו את מסעם האישי לקראת אלימות קיצונית בהפיכתם לטרוריסטים אסלאמיסטיים.

בעיות סוציו־אקונומיות הן פעמים רבות סימן מקדים לטרור מקומי. מכיוון שכך, ההתמקדות באתגרים הסוציו־אקונומיים תסייע למניעת טרור מקומי בשלב מוקדם, לפני שיהיה מאוחר מדי לפעול נגדו באמצעים לא כוחניים. בנוסף, לטרור מקומי יש ממדים חברתיים וכלכליים. למרות שיש קהילות בניגריה שבהן פעולות

הטרור המקומי זוכות לדרגה מסוימת של אהדה ותמיכה, אין בה "קהילות של טרור מקומי".

יתרה מכך, לא ניתן לדבר על טרור מקומי כתופעה כלכלית וחברתית בניגריה. את הפופולריות היחסית של ארגון הטרור "בוקו חראם" באזור הצפוני של ניגריה, במיוחד בצפון־מזרח המדינה, ניתן להסביר רק כאשר מסתכלים על החברה הניגרית הענייה שם, שבה אלימות מקומית ומבוססת־דת מוצאת אקלים של לגיטימיות ונהנית מתמיכה. חברה ניגרית ענייה זו חדורה בתחושה עמוקה וקולקטיבית של תסכול, השפלה וקיפוח ביחס לציפיות. אלה הם בתי גידול חברתיים המנוצלים בקלות על ידי הטרוריסטים המקומיים של "בוקו חראם". לכן, ההתמקדות בהתמררות הקולקטיבית העומדת מאחורי הטרור האסלאמיסטי המקומי היא הדרך היעילה ביותר לגילוי שורשיו. ניתן לראות במאמץ מניעתי כזה את קו ההגנה הראשוני נגד הטרור המקומי בניגריה. היעד הוא להפחית את המשיכה החברתית, הכלכלית והפוליטית שהטרור המקומי נהנה ממנה, להביא להתנכרות לטרוריסטים של "בוקו חראם" ולהרחיק מתגייסים פוטנציאליים מהארגון. לאחר הגדרת המשימה, השלב הבא והקשה יותר הוא הגדרת אסטרטגיה אפקטיבית למאבק בטרור המקומי בניגריה.

הערכת הבעיות הסוציו־אקונומיות בניגריה

ההקשר הסוציו־אקונומי והפוליטי שממנו נובע הטרור המקומי, במיוחד באזור צפון־מזרח ניגריה, מצביע על דחיפות הבעיה גם באזורים אחרים של המדינה (צפון־מרכז, צפון־מערב, דרום, דרום־מערב ודרום־מזרח). ניתן לשנות את הסביבה המאפשרת טרור באמצעות התמקדות בפיתוח אנושי וטיפול בקיפוח. לטרור מקומי יש שורשים עמוקים בחברה הניגרית עקב מספר סיבות, וביניהן גישה קלה לנשק ותחמושת, משילות חלשה, הזנחת האזורים הכפריים והיעדר משפט צדק. כמו כן, תנאים גיאופוליטיים הפכפכים וגבולות פרוצים הופכים את ניגריה לפגיעה לסוגים שונים של איומי טרור.²

המחקר על טרור מקומי התמקד בעיקר בבעיות יסוד אלו, אך לחוקרים, אנליסטים וקובעי מדיניות יש הבנה מעטה בלבד מה מניע טרור מקומי. סוגיות כמו עוני, אבטלה, בריאות לקויה ובערות הם גורמים תורמים מרכזיים.³ בניגריה המקוטבת ומלאת העימותים יש מודעות גוברת לחוסר צדק חברתי וכלכלי בקרב האזרחים. סקר על הסביבה הסוציו־אקונומית באזור צפון־מזרח ניגריה חושף נתונים המצביעים על חוסר וקיפוח: 36 אחוזים מהאוכלוסייה חיים בעוני, וכ־100,000 תינוקות מתים מדי שנה ממחלות מעיים. רק 35 אחוזים מהאוכלוסייה משתתפים בכוח העבודה, ושיעור ההרשמה הכולל לבתי הספר היסודיים נמוך מ־24 אחוזים.⁴ פערים חברתיים וכלכליים, גישה מוגבלת לרכישת השכלה ולשירותים

בסיסיים אחרים, היעדר תעסוקה ועוני מתפשט, חוברים יחדיו ליצירת אווירה של ייאוש באזור צפון־מזרח ניגריה, שמצדה מעוררת תסכול, תחושת קיפוח, ובסופו של דבר זעם.

מכיוון שהתמודדות עם טרור מקומי מחייבת גישה מרובת ממדים, חיוני שהממשלה הפדרלית וממשלות מדינות צפון־מזרח ניגריה יערכו בחינה מחודשת של התנאים הסוציו־אקונומיים באזור, שהוא שטח הפעולה העיקרי של הטרור המקומי. אזור צפון־מזרח ניגריה הוא הפגוע ביותר במונחים של עוני, אבטלה, היעדר פיתוח והיעדר גישה להשכלה. האזרחים הם עמוד התווך המרכזי של פיתוח ופריון בכל מדינה, וחובתה הבסיסית ואחריותה של המדינה הן לדאוג לצרכים הבסיסיים של תושביה. צרכים אנושיים בסיסיים כוללים מחסה, מזון וביגוד. כאשר צרכים אלה אינם מתמלאים, אין מנוס מבעיות סוציו־אקונומיות.

הסוגיה האמתית אינה הבעיות של אזור צפון־מזרח ניגריה כשלעצמן, אלא המידה שבה בעיות אלו מקבלות תשומת לב והתייחסות. כאשר האזרחים אינם זוכים למענה מהיר למחסורם, הם צפויים להפנות את גבם למדינה ולהפוך למקור להשפעה שלילית על החברה. אנשים שנמנעים מהם צורכי הקיום הבסיסיים אינם מכירים בחובותיהם כלפי המדינה ואף מתמלאים זעם כלפי חובות אלו. התוצאה היא התנהגות חריגה, כגון אלימות, כעס, שימוש בסמים, הברחות ושחיתות. מצב זה מטפח גם עוני, בערות, חסינות מעונש ורעות חולות נוספות, ובכלל זה טרור מקומי. מדינה שסובלת ממשברים סוציו־אקונומיים, כושלת גם במשיכת השקעות. היקף אפסי של השקעות זרות מביא להאטה כלכלית ולהיעדר תחרות או לתחרות חלשה בתעשיות המקומיות, דבר שבתורו מביא לירידה בייצוא, לנפילות בשוקי המניות ולאינפלציה.

אזור צפון־מזרח ניגריה מתמודד עם שלל בעיות סוציו־אקונומיות מאז קיבלה ניגריה את עצמאותה ב־1960. מלכתחילה סבל האזור מבעיות של מחסור בתקציבים, מהצורך לשקם את "אל־מג'ריס"⁵, מתשתיות גרועות ומעוני מתפשט. אחמדו בלו (Ahmadu Bello), ראש הממשלה המנוח של צפון ניגריה, עשה ככל יכולתו לפתור בעיות סוציו־אקונומיות אלו ולהכניס לפעולה את מנגנוני המדינה, אך בשל מותו הפתאומי לא הספיק לממש את חזונו. למרבה הצער, המנהיגים האזרחיים והצבאיים שהגיעו בעקבותיו לא הקדישו מספיק תשומת לב לחיפוש פתרונות לבעיות הסוציו־אקונומיות הרבות של האזור, וכתוצאה מכך, בעיות אלו רק התגברו עם חלוף הזמן והפכו למפגעים חברתיים, שתורגמו בהמשך לטרור מקומי.

צפון־מזרח ניגריה, כאזור מתפתח, ניצב בפני טווח רחב של בעיות חברתיות, לצד אי־ציבות פוליטית שרק מחמירה אותן. הבעיה הראשונה היא עוני. בצדק נאמר ש"עוני במקום כלשהו פירושו איום על שגשוג בכל מקום שהוא". כשבעים

אחוזים מהאוכלוסייה באזור צפון-מזרח ניגריה מתגוררים ביישובים כפריים. על פי כמה מקורות, העוני באותו אזור הולך ומתגבר, כאשר שכירותו הגבוהה ביותר נעה בין 54.9 אחוזים ל-72.2 אחוזים במהלך השנים האחרונות.⁶ לפי מדידה אחרת, שישים אחוזים מהאוכלוסייה באזור חיה מתחת לקו העוני.⁷ בנסיבות אלו, מספרים גדולים של תושבי צפון-מזרח ניגריה אינם זוכים לתנאי חיים בסיסיים; השכלה טובה ושירותי בריאות אינם נגישים, והתושבים נאלצים להתמקד בהישרדות בלבד. הפגיעה הגדולה ביותר היא כנראה בתחום ההשכלה. היעדר גישה להשכלה איכותית הופך את צפון-מזרח ניגריה לאזור שלא מסוגל להתמודד עם האתגרים הגוברים של המאה ה-21. מי שחי בתנאי עוני אינו יכול להרשות לעצמו השכלה איכותית ולספק חינוך טוב לילדיו. ההזנחה מצד הממשלה הפדרלית וממשלות מדינות צפון-מזרח ניגריה החמירה עוד את המצב, במיוחד בכל הנוגע לנגישות רחבה להשכלה שתהיה זמינה גם ל"אל-מג'ריס". למרות צעדים שונים שנקטו ממשלות המדינות בניגריה כדי לקדם השכלה איכותית, שיעור האנאלפביתיות נשאר סביב 72 אחוזים במהלך השנים.⁸ אזור צפון-מזרח ניגריה מקצה סכום דל מתוך התוצר המקומי הגולמי (תמ"ג) שלו לתחום חינוכי זה. בשל ההשקעה הנמוכה, בתי ספר ממשלתיים באזור חסרים מתקנים בסיסיים, כמו חדרי כיתות סטנדרטיים, ספריות מצוידות ומעבדות, מתקני מים וסניטציה, וכן חשמל. בניגוד לכך, המגזר הפרטי עושה עבודה ראויה לציון בהקמת בתי ספר פרטיים. אולם שיקולי הרווחיות שמנחים מגזר זה גורמים לכך שהשכלה פרטית תישאר מחוץ להישג ידם של העניים. השיעור המוערך של מסיימי בתי ספר יסודיים באזור עומד על 30.7 אחוזים בקרב בנות ועל חמישים אחוזים בקרב בנים. אלה מספרים המצביעים על כך שמרבית האנשים בשש המדינות של אזור צפון-מזרח ניגריה (־דְּמָאָוה, באוֹצ'י, בּוֹרְנוֹ, גוּמְבָה, טְרָאָבָה ויוֹבָה) אינם מסוגלים לרכוש השכלה בסיסית.⁹

אזור צפון-מזרח ניגריה עומד גם בפני בעיה של התפוצצות אוכלוסין. שיעור התרבות האוכלוסייה בו הוא גבוה מאוד – בין הגבוהים בכל אזורי ניגריה. אחת הסיבות לכך היא, כנראה, הגבולות הפרוצים והליקויים בבקרה ובאבטחת הגבולות, שמאפשרים זרימה של מהגרים לא חוקיים מצפון קמרון, ניז'ר, צ'אד ולוב. מאז 1967, האוכלוסייה באזור זה שילשה את עצמה ויותר, ועומדת כיום על יותר מ-19 מיליון נפש. הגידול באוכלוסייה הפך למקור לדאגה לממשלה הפדרלית ולממשלות מדינות צפון-מזרח ניגריה.

קשה מאוד לטפל בצרכים של אוכלוסייה צומחת כאשר המשאבים מוגבלים, אולם הבעיה אינה רק צמיחה או תנועת האוכלוסייה, אלא המצב הדמוגרפי שאינו מנוהל כהלכה. אזור צפון-מזרח ניגריה מאופיין בריבוי צעירים, כאשר יותר משלושים אחוזים מהאוכלוסייה הם מתחת לגיל 15 ויותר מחמישים אחוזים מתחת לגיל שלושים. מעט מאוד מקומות עבודה נוצרים מדי שנה כדי לקלוט

את האוכלוסייה הגדלה ואת מיליוני הנושרים מבתי הספר. בנוסף, נוצרת תלות גדולה באדמות הצחיחות, המניבות יבול מועט לצורכי חקלאות ומרעה ונעדרות השקיה מספקת ושיטות חקלאות מתקדמות. גם מתקני הבריאות הם דלים ואינם מסוגלים לתת שירות לאוכלוסייה הצומחת במהירות. התוצאה היא תוחלת חיים של 45 עד 50 שנה בלבד. נוצר גם פער כלכלי גדול בקרב תושבי צפון־מזרח ניגריה, כאשר העניים פונים לפשיעה מתוך רעב, ואילו העשירים צוברים עוד ועוד נכסים. האוכלוסייה הגדלה מיצתה כמעט את המשאבים ואת הזדמנויות התעסוקה. אזור צפון־מזרח ניגריה עומד בפני בעיה משולשת של חוסר תעסוקה, תת־תעסוקה וחוסר אפשרות העסקה. לרבים מהצעירים, כולל לבוגרי בתי הספר, גם אין מיומנויות מתאימות לשוק העבודה של היום, או יכולת לנצל את ההזדמנויות שבינם, כמו חיפוש עבודה במהלך העונה היבשה, כך שהם סובלים מאבטלה ומניצול לקוי של הזדמנויות.¹⁰ שיעורי האבטלה הנוכחיים עומדים על 46.1 אחוזים באדמאווה, 41.4 אחוזים בבואצ'י, 52.3 אחוזים בבורנו, 46.7 אחוזים בגומבה, 49.1 אחוזים בטראבה, ו־43.8 אחוזים ביובה.¹¹ צפון־מזרח ניגריה חווה אבטלה מחזורית, טכנית, מבנית ועונתית, שמבחינה כלכלית וחברתית היא הרת אסון. הנורא מכל הוא ששיעור האבטלה עולה מדי שנה, דבר שבטווח הארוך יזיק מאוד לא רק לכלכלה האזורית, אלא לכלל המדינה. אבטלה גם יוצרת תסכול וגישה נקמנית בקרב אלה שאין להם, ומובילה לעלייה בפשיעה. האמיר של קאנו, סְנוּסִי לָאמִידוֹ סְנוּסִי, שהוכתר לאחרונה, צוטט בראיון לעיתון הלונדוני "פייננשל טיימס" כאומר את הדברים הבאים:

יהיה זה מועיל יותר לטעון שהשכלה (או היעדרה) ודת (שהפכה פחות סובלנית) הן הרעות החולות שביסוד הנחשלות של צפון־מזרח ניגריה. בשנות החמישים חנכה ממשלת האזור המערבי תוכנית להשכלה יסודית חינם. ממשלות דרום־מערב ניגריה ברפובליקה השנייה הלכו בעקבותיה, העניקו חינוך חינם לכל הגילאים והעבירו חוקים שהפכו את החינוך לחובה עד גיל 16. אימו, שבה המספר הגבוה ביותר של תלמידים בבתי ספר יסודיים ותיכונים ובמוסדות להשכלה גבוהה בכל המדינה, הרחיבה את תוכנית חינוך החינם שלה לכל הגילאים, ואילו אוגון מוציאיה 1.4 מיליארד נאירה על ספרי לימוד לתלמידי בתי הספר. 19 מדינות אזור הצפון, ובמיוחד צפון־מזרח, ייאלצו לגייס את תמיכת תושביהן כדי להעניק השכלה בסיסית חינם להמונים. בערות לא רק מביאה לאבטלה; היא הופכת את מיליוני האנשים חסרי ההשכלה והמיומנויות לבלתי כשירים להעסקה לכל אורך חייהם.¹²

העוני והיעדר הגישה להשכלה איכותית באזור צפון־מזרח ניגריה גורמים לכך שהורים רבים הם חסרי כל ואינם מסוגלים לשלוח את ילדיהם לבתי ספר. במקום זאת, הילדים נכנסים לשוק העבודה בגיל מוקדם מאוד ותומכים בדרך זו במשפחותיהם. ארגון Human Rights Watch העריך בשנת 2009 כי עד שנת 2013

יהיו באזור צפון־מזרח ניגריה בין מיליון לשני מיליון ילדים קבצנים. בהתייחסו למצב זה, ציין סנוסי: "כאשר מנהיגי צפון־מזרח ניגריה ערכו מפגש פסגה על בעיית ה'אל־מג'ירי' ב־2009, הם הגיעו להחלטה לבצע 'רפורמה' במערכת שיצרה מסה של שני מיליון ילדים קבצנים בכל אזור הצפון, מיליון מתוכם רק במדינת קאנו. אולם עוני בקרב ילדים צריך למגר באופן מלא, והילדים צריכים להישלח לבתי ספר כדי לרכוש ידע ומיומנויות חיוניים בעידן הגלובליזציה הנוכחי".¹³

הדברים דלעיל מדגישים את חומרת הבעיה. הסיבה המרכזית למחסור היא עוני, והשיעור הנמוך של ידיעת קרוא וכתוב תורם גם הוא במידה רבה לבעיה. עוני בקרב ילדים הוא כמו שיטפון שסוחף בדרכו כישרונות פוטנציאליים יקרי ערך ואינו מאפשר להם לממש את עצמם במקומות הנכונים. עוני בקרב ילדים דוחף ילדים וצעירים למסגרות שליליות ולפעילויות לא מוסריות, כמו שימוש בסמים ופשיעה, ומגביר את סכנת חשיפתם לאידיאולוגיות קיצוניות שמבטיחות גאולה לכאורה. השחיתות היא בעיה סוציו־אקונומית אדירת ממדים נוספת. "הנציבות העצמאית למעשי שחיתות" (The Independent Corrupt Practices Commission – ICPC) דירגה את אזור צפון־מזרח ניגריה כאזור המושחת ביותר במדינה.¹⁴ השחיתות קשורה למספר רב של נורמות חברתיות פסולות, ומקורותיה מחוברים לאי־צדק, לא־שוויון, לחוסר אמון, לחשד, להעדפה, לתאוות בצע, לחוסר יעילות וכן הלאה. שחיתות יוצרת תחושה של חוסר ביטחון, מחמירה את העוני ומוסיפה למצבם הגרוע של פלחי האוכלוסייה המוחלשים באזור. היא גם מחדירה בהדרגה תחושות של חוסר אונים ודכדוך, ומאיימת על הערכים שהתבססו לאורך מאות שנים של מאבק אזרחי.

התגברות העוני בצפון־מזרח ניגריה מחייבת הקצאת עשרה אחוזים מהתמ"ג לתחום החברתי, לרבות לחינוך, לבריאות, למי שתייה נקיים, לסניטציה ולתשתיות בסיסיות, כדי להשיג את יעדי הפיתוח שנקבעו עד שנת 2015. הממשלים במדינות צפון־מזרח ניגריה הקצו עד היום שלושה אחוזים בלבד מהתמ"ג לחינוך ובריאות גם יחד, בעוד שאזורים אחרים במדינה הקצו תשעה אחוזים מהתמ"ג לתחומים אלה.¹⁵ וכאילו לא די בכך, החלק הזעום שהוקצה, שמלכתחילה לא היה מספיק לטיפול בצורכי האוכלוסייה, סובל גם ממעילות.

למרות שינויים מרחיקי לכת שחלו באזורים אחרים, מעמדן וגורלן של הנשים באזור צפון־מזרח ניגריה לא השתפר ואף הידרדר. אין זה מפתיע שאזור זה דורג לאחורונה כאחד מהאזורים הגרועים ביותר במדינה מבחינת היחס לנשים. לאחר יותר מחמישים שנות עצמאות, שבעים אחוזים מהנשים בצפון־מזרח ניגריה הן קורבן לאלומות מקומית. אחת מכל שלוש נשים היא קורבן לאונס, לרצח בתוך המשפחה, להצתה או לשפיכת חומצה.¹⁶ נשים בצפון־מזרח ניגריה סובלות מזה שנים מפגיעה שיטתית בזכויות האדם שלהן, לרבות בבתי הדין של המדינה ובבתי

הדין השרעיים.¹⁷ למעשה, זכויותיהם של נשים וילדים, מוסלמים ונוצרים, שיעים ואתאיסטים – כולם מיעוטים וקבוצות פגיעות – מאוימות בדרך כלל. יתרה מכך, תושבי צפון־מזרח ניגריה עדיין מיטלטלים בין התרבות הבריטית החילונית ובין המסורות והחוקים של דת האסלאם.

ניתן לייחס את הפרת זכויות האדם להיעדר לא־יעשיית צדק בזמן. צדק שלא נעשה בזמן הוא צדק שנשלל. עשיית צדק בזמן עומדת בלבה של חברת רווחה. חובתה של המדינה היא לקדם משפט צדק ולספק את האמצעים לעשיית צדק. אולם, להמון העני באזור צפון־מזרח ניגריה הדבר נותר בגדר חלום. מאז עצמאותה של המדינה, מערכת המשפט נותרה שבויה בידי הממסד. מערכת משפט מתפשרת ובלתי יעילה אינה מסוגלת לתקן את העוולות מהן סובל העם. בתנאים כאלה, ההמונים פונים להתנהגות אלימה, וכאמצעי לגישור על הפער, הם פותרים בעיות באמצעות יישום פרשנות קיצונית של חוקי השריעה.

פערים דתיים שופכים דלק למדורה. הקיצוניות הדתית התחזקה והתבססה בצפון־מזרח ניגריה לאחר מהומות הדת של מייטטסין (Maitatsine) בקאנו ובבורנו בשנים 1980–1982,¹⁸ והיא ממשיכה לבוא לידי ביטוי בצורות שונות.¹⁹ אותה קיצוניות דתית לבשה צורה של טרור מקומי נגד המדינה ב־2009. פעולות הטרור המקומי של "בוקו חראם" החמירו ותכפו לאחר הפיגוע במטה האו"ם באבוג'ה בצפון־מרכז ניגריה.

רצח מכוון של אזרחים לא חמושים הוא סכנה נוספת שתובעת קורבנות רבים כמעט מדי יום. המשילות החלשה גורמת לכך שהמשלה מאבדת שליטה על החוק והסדר. פיגועי התאבדות, ירי ממוקד או חסר אבחנה, שוד ופשעים אחרים הפכו לאירועים שבשגרה. למרבה הצער, המשלה הפדרלית וממשלות מדינות צפון־מזרח ניגריה מגלות אוזלת יד בהתמודדות עם תופעות אלו.

בעיות חברתיות הולכות יד ביד עם בעיות כלכליות. שגשוג כלכלי משמש כעמוד שדרה וכתעודת ביטוח לקדמה כוללת של אומה. איתנות כלכלית ויציבות פנימית הן מכנה משותף לכל המדינות המפותחות. למערכת המדינית באותן מדינות יש מונופול על השימוש הלגיטימי בכוח, והיא אוכפת אותו על כולם, אפילו במקרים חריגים. כאשר אזרחים של מדינה אינם צריכים להיאבק מדי יום כדי להתפרנס ולשרוד, הם פונים באופן טבעי לעסוק בדברים יצרניים יותר. תשומת הלב מתמקדת אז, בדרך כלל, בשיפור איכות החינוך, במתן שירותי בריאות נגישים, בפיתוח טכנולוגיות שייסיעו לאורח החיים, ועוד. תנאים כלכליים גרועים בהיבטי המיקרו והמאקרו הם השורש לרבות מהבעיות של צפון־מזרח ניגריה. וכאילו שלא די בעימותים ובהיעדר השקעות זרות ישירות לפיתוח אזורי תעשייה ולמודרניזציה של טכנולוגיה מיושנת, נפילתו המהירה של האזור לידיהם של טרוריסטים הנחיתה מכה אנושה על מצבו הכלכלי הקורס ממילא.

הטרור המקומי צמח כמפלצת ברחבי העולם, ובכלל זה באזור צפון-מזרח ניגריה. המעורבות של הממשלה הפדרלית ושל הממשלות בצפון-מזרח המדינה במלחמה המוצהרת בטרור התגלתה כחלום בלהות. באוגוסט 2014 פשט "בוקו חראם" על הערים גוֹזָה, גֶמְבוּ • בּוּ, בָּאִי, לִימְנְקָאָה, נְגָאָה, יֶסְקִיָה, אוּבָה, קוּסָאָר, בָּאָה, בָּאָקִי, גוּלָאק, מְדָגָאָלִי, בָּאָמָה ואחרות בצפון-מזרח המדינה, הדיח את ראשיהן, תפס שטחים, פשט על בית ספר לשוטרים ותקף בהצלחה בסיסים צבאיים.²⁰ הדימוי של צפון-מזרח ניגריה כאזור שוחר שלום הוכתם מאז. אלפי אנשים המתגוררים באזור איבדו את חייהם, ועוד מיליונים איבדו את כל רכושם. אחרים נטשו את המקום בחיפוש אחר מקלט בטוח יותר, אם כי פחות מסביר פנים, בערים ובמדינות שכנות, או שאולצו להגר אל מעבר לגבול, לתוך קמרון ולאזורים בצ'אד.

הטרור המקומי של "בוקו חראם" השפיע על כלכלת צפון-מזרח ניגריה, וכתוצאה מכך על הכלכלה של ניגריה כולה. טרור מקומי קשור קשר הדוק להידרדרות המצב הכלכלי. כלכלת האזור סבלה משלוש סיבות: ראשית, סכומים גדולים של כסף, שהיו יכולים להיות מושקעים בפיתוח, הופנו למלחמה בטרור; שנית, השקעות זרות רבות ושווקים פוטנציאליים ירדו לטמיון עקב חוסר הביטחון; שלישית, נגרמו הפסדים לעסקים מקומיים, תעשיות ומקומות פרנסה. משברי אנרגיה תרמו גם הם לפגיעה בכלכלה המקרטעת,²¹ ולמעשה תקעו מקל בגלגלי התעשייה של האזור. בשל הפסקות החשמל התכופות נסגרו יחידות תעשייה רבות, וסגירתן גררה איבוד מקומות עבודה ופגעה מאוד ביתרון התחרותי. כלכלה הרעבה לאנרגיה אינה יכולה למשוך משקיעים זרים, אלא שהמצב הכלכלי הרעוע של צפון-מזרח ניגריה הרחיק לא רק משקיעים זרים, אלא גם משקיעים מקומיים. כאשר אקלים ההשקעות בעסקים ובמגזר התעשייה אינו בריא, זרימת מטבע זר נבחנת מחדש, דבר שעלול להוביל לירידה בעתודות המט"ח ולא לפק את המדינה לבקש הלוואות ממדינות אחרות וממוסדות פיננסיים בין-לאומיים.

בעיה גדולה נוספת היא החוב הענק של צפון-מזרח ניגריה שצברו ממשלים מכהנים וקודמים, בין היתר עקב התלות המתמשכת של האזור בסיוע בין-לאומי. יתרה מכך, מערכת המיסוי של האזור אינה יעילה ואינה משביעת רצון. היחס של המסים הישירים בהכנסות עולה על זה של המסים העקיפים. התחמקות מתשלום מסים היא פרקטיקה נפוצה. העשירים נמנעים מלשלם מס, בעוד שהעניים משלמים מיסים אפילו על רכישת קופסת גפרורים. תנאים לא תקינים צפויים לגרום את האזור לייצוא נמוך ולייבוא גבוה. זה גם המצב בתעשייה. עקב אספקת חשמל לקויה, תעשיות אינן מצליחות להגיע לתפוקות אופטימליות, וכמובן שלא לייצר עודפים. ייצור הסחורות בכמויות קטנות מהצפוי השפיע על הייצוא התעשייתי. מצב זה גרם לממשלה הפדרלית ולממשלות המדינות בצפון-מזרח

ניגריה לייבא סחורות ולהקצות מיליארדים של נאירה כדי לתת מענה לביקוש, דבר שהוביל לאינפלציה.

האינפלציה מספקת תובנה חשובה על הכלכלה של מדינות צפון־מזרח ניגריה ועל המדיניות השלטת בהן. אינפלציה יציבה מעניקה לא רק תנופה לצמיחה כלכלית, אלא גם מסייעת להעלות את השכבות המוחלשות בחברה. בשנים האחרונות נלכד אזור צפון־מזרח ניגריה באינפלציה גבוהה, שבין יתר הדברים השפיעה לרעה על המצב הכלכלי: מדד המחירים לצרכן, שהוא מדד מפתח לאינפלציה, תפח ב־33 אחוזים בארבע השנים האחרונות, כשהוא שוחק את כוח הקנייה של האנשים, שכן הכלכלה לא הציגה ביצועים שעלו בקנה אחד עם המחירים הגואים.²²

אנשים המתגוררים באזורים שנתונים לטרור מקומי מהגרים בדרך כלל לאזורים אחרים ובטוחים יותר בסביבתם. אזור צפון־מזרח ניגריה חווה את העקירה וההגירה הפנימית הגדולות ביותר מאז החלו פיגועי הטרור של "בוקו חראם" ב־2009. 650,000 אנשים נטשו את בתיהם, עסקיהם, חפציהם ורכושם באזור זה.²³ זרם כזה של אנשים הנווד לאזורים אחרים הוא נטל כלכלי על הממשלה הפדרלית ועל הממשלות המקומיות, וזאת בנוסף לצורך לשקם אותם ולדאוג לצורכיהם. במצב של אבטלה רווחת, הצורך לספק תעסוקה ומעורבות פרודוקטיבית למהגרים אלה הפך למקור דאגה נוסף לממשלה. פלח אוכלוסייה נודד זה, מצדו, כמעט שאינו תורם דבר בעל ערך לכלכלה הלאומית, אך לעומת זאת נזקק לתמיכה כלכלית. ההפסדים בענף התיירות השוקק תרמו גם הם לפגיעה הכלכלית. אזור צפון־מזרח ניגריה היה מאז ומתמיד מוקד משיכה לתיירים. הגבעות היפות, שמורות חיות הבר, העמקים הירוקים, האגמים המבליחים ומפלי המים הקוצפים הביאו תיירות רבה לאזור, ועמה מטבע זר. מלבד היותו מקור משיכה למטבע זר, ענף התיירות סיפק גם תעסוקה לאוכלוסייה המקומית והיה מוקד ליחסים ידידותיים עם מדינות אחרות. כיום, התקשורת המקומית והזרה גם יחד מזהירות שהאזור מסוכן ואינו בטוח לביקורים.

קיפוח ונחיתות יחסיים

תנאים של עוני מחפיר ומחסור אינם הקרקע הפורייה היחידה לגיוס טרוריסטים מקומיים לשורות "בוקו חראם"; גם מצב שבו מתכנסות ביחד מגמות פוליטיות, חברתיות וכלכליות מסוימות הוא קרקע כזו. למעשה, כאשר מרחיבים את מסגרת הניתוח ומסתכלים על קיפוח פוליטי ונחיתות סוציו־אקונומית, מגלים עד כמה רלוונטי הניתוח הזה לתמיכה החברתית בטרור המקומי בצפון־מזרח ניגריה. כל ניסיון לדחות את הסיבות הכלכליות והחברתיות כמקור לטרור המקומי, בטענה שהטרוריסטים של "בוקו חראם" מגיעים ממעמד הביניים, יהיה פשטני ומטעה.

המדינה הניגרית החלשה והכושלת, לצד אזורי גבול נטולי שליטה ריבונית, שמציעים מקום בטוח להתבססות הטרור המקומי, הם מאפיינים ברורים של הטרור. הבעיות הסוציו־אקונומיות אולי לא היו הגורם לטרור המקומי של "בוקו חראם" באזור צפון־מזרח ניגריה, אך אין ספק שיש מתאם בין תנאי קיפוח ונחיתות ובין טרור מקומי.

תנאי הנחיתות והקיפוח המוחלטים באזור צפון־מזרח ניגריה אינם האתגר האמיתי. השאלה המאתגרת יותר היא זו של הקיפוח והנחיתות היחסיים: היעדר הזדמנויות ביחס לציפיות.²⁴ התמקדות בקיפוח ונחיתות יחסיים היא חשובה, משום שהעוני אינו עוד מושג אבסולוטי. התרבות המודרנית יוצרת מודעות להזדמנויות הזמינות במקומות אחרים. מודעות זו מובילה לתחושות תסכול, קורבנות והשפלה בקרב קבוצות הולכות וגדלות של צעירים מוסלמים עירוניים, חסרי השכלה וחסרי תעסוקה, שמודעים להזדמנויות הקיימות ברחבי ניגריה. עוצמת התסכול שחווים הצעירים באזור צפון־מזרח ניגריה היא שילוב של ההתפוצצות הדמוגרפית עם ציפיות גוברות, יכולת מדינית חלשה והזדמנויות הולכות ומצטמצמות למובילות חברתית במרבית המדינות בצפון ניגריה.²⁵ התרבות המודרנית מחריפה מצב זה, משום שההמון המוסלמי, נשים וגברים גם יחד, מוצא עצמו נסער ולכוד במתח הגובר שבין מסורת דתית ובין התרבות המודרנית. המצב הסוציו־אקונומי הירוד באזור צפון־מזרח ניגריה יצר תסכול הרבה יותר גדול בהשוואה לאזורים אחרים בצפון המדינה, בין היתר בשל זיכרון היסטורי. במדינות בורנו, יובה ואדמאווה במיוחד, שוררת תחושה, הטבועה עמוק בתרבות הפוליטית, של נוסטלגיה לתור הזהב של האסלאם – עידן שבו התרבויות הערביות הקדימו את אירופה. לאותן מדינות בניגריה, הנמצאות תחת שליטה מוסלמית, יש תחושה של יריבות היסטורית, תרבותית וציוויליזציונית עם האוכלוסיות הנוצריות באזורים האחרים של המדינה. הסמיכות הגיאוגרפית ביניהן מוסיפה למורכבות התמונה. אזורים אחרים בניגריה (הדרום, דרום־מערב ודרום־מזרח) משמשים בדרך כלל נקודת השוואה היסטורית מבחינת הצלחה חברתית, כלכלית ומדינית. רגשות של תחושת עליונות היסטורית, בשילוב עם זיכרונות עדכניים יותר של כיבוש קולוניאלי, יוצרים תחושה מסוכנת של קורבנות, טינה ועוול בחלקים גדלים של אזורי הצפון.

כל הגורמים האלה משפיעים משמעותית על דרגת התסכול של התרבות העשירה לשעבר, המטפחת ציפיות ושאיפות עצומות. מערכה אסטרטגית יעילה נגד הטרור המקומי בכל האזור הצפוני של ניגריה תיאלץ לקחת בחשבון את הממד הסוציו־אקונומי של התסכול הקולקטיבי. בטווח הקצר לא ניתן לעשות הרבה לגבי עוולות תרבותיות ופסיכולוגיות שמושרשות היטב, אולם ניתן לעשות רבות בתחום הכלכלי והחברתי. ניתן לקחת כדוגמה לכך את סוגיית האסלאם הפוליטי.

מדינות מוסלמיות חלשות בצפון ניגריה אינן מצליחות בדרך כלל להעניק שירותים כלכליים וחברתיים מספיקים. פער היכולת של מדינות מוסלמיות, דוגמת יובה, אדמאווה, בורנו ובאוצ', יוצר ואקום, שלרוב מתמלא בארגונים אסלאמיים עממיים המספקים מוצרים ושירותים בתחומים חיוניים כמו בריאות, חינוך ודיוור. כוחן של רשתות אסלאמיות אלו מועצם בשל חולשתה של המערכת הממשלתית. היעדר שירותים ציבוריים אפקטיביים הוא פתח לעליית כוחן של הרשתות האסלאמיות, ובכלל זה סדר היום הפוליטי שלהן.

בנוסף למצב הסוציו־אקונומי הירוד, היעדר חירויות המוגנות בחוקה (כלומר, השימוש בחוק השריעה) מכניס ממד "פוליטי" לקיפוח ולנחיתות היחסיים במדינות הצפוניות, במיוחד באזור צפון־מזרח ניגריה. במילים אחרות, ישנו פער הולך וגדל בין השאיפות הפוליטיות ובין המציאות בשטח. שיפור החינוך מבלי לשפר את סיכויי התעסוקה, או מתן מקומות עבודה מבלי ליצור ערוצים להשתתפות פוליטית וחברתית, חוברים ביחד לכדי תמהיל דליק באזור.

במיוחד מדאיג מספרם הגדל של צעירים משכילים אך מובטלים. אחרי הכול, הצעירים המשכילים הם אלה שיש להם את השאיפות והציפיות הפוליטיות החזקות ביותר, ולכן הם אלה שחשים את התסכול העז ביותר כאשר ציפיות אלו אינן מתממשות. עליית שיעור האבטלה בקרב המשכילים יוצרת לרוב מעמד של "בעלי הישגים מתוסכלים", שעשויים להפוך לטרוריסטים מקומיים המחפשים מאבק פוליטי אותו יוכלו לאמץ.²⁶ מערכות פוליטיות מדכאות מאיצות דינמיקות כאלו. במרבית המדינות המוסלמיות בניגריה, המסגד הוא המוסד היחיד שאינו מדוכא בברוטליות, וכאשר המסגד הוא המוצא היחיד לפוליטיקה של ההמונים, התוצאה צפויה: אסלאמיזציה של ההתנגדות. כאשר ההתנגדות הופכת לאסלאמית, השלב המתבקש הבא הוא פוליטיזציה של האסלאם. כך התפתח האסלאם הפוליטי בהדרגה לכדי תנועת התנגדות הלוחמת באי־צדק, בדיכוי מצד המדינה ובתמיכה מערבית במשטרים מדכאים.

ככל שהמשלה הפדרלית והממשלות המקומיות בניגריה מפעילות יותר כוח, כך מתחזק המעגל האכזרי של אלימות ואלימות נגד. ככל שהאסלאם הפוליטי נרדף ונאלץ להסתתר, כך הוא הופך ליותר אגרסיבי ונקמני. לכן, חיוני מאוד לאפשר לתנועות האופוזיציה במדינות צפון־מזרח ניגריה ערוצי ביטוי פוליטי לגיטימיים שאינם האסלאם או המסגד.²⁷ כל הבעיות האלו ממחישות את הצורך באסטרטגיית חלופיות כמענה לטרור המקומי. על הגישה החדשה למצוא דרכים לעודד דמוקרטיזציה, ביטחון ופיתוח כלכלי במסגרת כוללת והרמונית. לנוכח אופיים מרובה הממדים של הגורמים המזינים את הטרור המקומי, סדר היום הכלכלי והחברתי להתמודדות עם נחיתות וקיפוח יחסיים ועם טרור מקומי זקוק להגדרה רחבה מאוד. פיתוח אנושי באזור צפון־מזרח ניגריה הוא חלופה כזו.

פיתוח אנושי באזור צפון־מזרח ניגריה

פיתוח אנושי כרוך בסדר יום של מדיניות ציבורית, שהוא רחב בהרבה מאשר סוגיית הצמיחה הכלכלית, בעיקר משום שהוא לוקח בחשבון את הממדים החברתיים והפוליטיים של המצב האנושי בכללותו. הרעיון המרכזי מאחורי הפיתוח האנושי הוא שאין די בתוצר מקומי גולמי כדי ללמוד על מלוא המורכבות והעומק של הפיתוח כתופעה חברתית ופוליטית. התקדמות חברתית ופוליטית לקראת חירות ודמוקרטיה היא חלק בלתי נפרד מהפיתוח האנושי.

כמי שהקדיש את הקריירה שלו להפנות את תשומת הלב הלאומית לתפקיד המכריע של דמוקרטיה, חירות וחזיונות אדם בקידום פיתוח כלכלי,²⁸ אני סבור שדרך חדשה זו של הסתכלות על פיתוח אנושי נשענת על הצורך לתת עדיפות לאיכות החיים לא פחות מאשר לרמת הצמיחה. חלק בלתי נפרד מגישתי כלפי פיתוח כלכלי הוא הצורך לקדם משילות טובה יותר. שיפור יכולת מדינתית, לגיטימיות מדינתית וביטחון מדינתי הם ממדי משילות ופיתוח אנושי בעלי אותה מידה של חשיבות. במובן זה, פיתוח אנושי מרחיב את משמעות מושג הפיתוח, בדומה לאופן שבו קיפוח ונחיתות יחסיים מרחיבים את משמעות מושג העוני. שתי התפיסות רלוונטיות במיוחד לזיכוכ על הסיבות לטרור מקומי. הדגש שהמושגים "קיפוח ונחיתות יחסיים" ו"פיתוח אנושי" שמים על שאיפות כלכליות, חברתיות ופוליטיות יותר מאשר על הכנסה לנפש, מביא ליצירת כלים אנליטיים במסגרת גישה אסטרטגית לטיפול בטרור המקומי ולמאבק בו. שני מושגים אלה גם מסיטים את הזיכוכ מהתחום של צמיחה כלכלית לתחום של משילות וכלכלה פוליטית. התמקדות כזו בכל מה שקורה בניגריה היא שימושית במיוחד בהקשר של האזור הצפון־מזרחי של המדינה, שם הכוח הפוליטי והמבנה הכלכלי שזורים מאוד זה בזה. ניתן לטעון שהאתגר החשוב ביותר שניצב בפני מרבית המדינות המוסלמיות באזור צפון־מזרח ניגריה הוא חוסר יכולתן להשקיע בפיתוח אנושי. יש לטפל במצב תת־הפיתוח של אזור זה בהקשרו הפוליטי, החברתי והכלכלי, ולא בוואקום המנותק מהמציאות של מבנה הכוח באותו אזור. רק גישה כזו תוכל לבסס קישורים, מתאמים ואפילו סיבתיות בין כישלון מדיני לכישלון כלכלי. לדוגמה, הקשר בין שיטות חינוך כושלות ובין מבנים מדינתיים אוטוריטריים הופך לרלוונטי במיוחד כאשר הבעיה מנותחת לאור הגישה של פיתוח אנושי. זו גם הסיבה מדוע פיתוח אנושי רואה בדמוקרטיזציה ובפיתוח תהליכים מקבילים. במילים אחרות, פיתוח אנושי מפרק את הטיעון התהליכי, ששם את הפיתוח תחילה ואת הדמוקרטיזציה אחר כך – גישה שהיא חלק בלתי נפרד מתיאוריות של מודרניזציה.

כפי שטענתי, דמוקרטיזציה לא יכולה להיות מנותקת ממודרניזציה כלכלית. מתן עדיפות לאחת על פני השנייה נידונה לרוב לאי־מימוש של שתיהן. דוחות פיתוח אנושי, שהתמקדו בפערים בתחומי הדמוקרטיה, הידע והמגדר בארבע

מדינות באזור צפון-מזרח ניגריה, זיהו קשרים מערכתיים בין קיפאון כלכלי, קיפאון חברתי וקיפאון פוליטי. בהסתמך על ממצאים אלה, ניתן לטעון שאסטרטגיית פיתוח אנושי יעילה יכולה להצליח מאוד במאבק בטרור המקומי, במיוחד אם היא תעניק תשומת לב מספקת לקיפוח ולנחיתות היחסיים. דבר זה מצריך בתורו מתן עדיפות להזדמנויות להשכלה ותעסוקה, משילות טובה יותר ודמוקרטיזציה מתחזקת במדינות צפון-מזרח ניגריה.

מאבק בטרור המקומי באמצעות פיתוח אנושי

ההקשר הכלכלי והחברתי שבתוכו נטוע הטרור המקומי הוא חיוני להבנה. ללא תמיכה חברתית, נגזר על מרבית ארגוני הטרור המקומיים להיכשל. זו הסיבה לכך שהטרור מתפתח לכדי בעיה "מערכתית" במדינה ענייה ובלתי יציבה פוליטית כמו ניגריה. כפי שטענתי במקומות אחרים, "מדינות הצפון, עם הכנסה נמוכה לנפש הדורכת במקום, המחולקת בצורה לא שווה בין האוכלוסייה ותלויה בייצוא של סחורות בסיסיות, נתונות לסיכון גבוה במיוחד של טרור מקומי מתמשך. בהיעדר פיתוח כלכלי, גם מוסדות פוליטיים טובים, הומוגניות אתנית ודתית או הוצאות גבוהות על ביטחון לא יעניקו הגנה מספקת מפני אלימות בסדרי גודל כאלה".²⁹ גורמים אלה אמורים לסייע לנו להבין כי דינמיקות סוציו-אקונומיות שליליות עלולות להידרדר לכדי אלימות פוליטית וליצור מעגל אינסופי של טרור מקומי. בעיות כאלו יוצרות סביבה שבה טרור מקומי זוכה להסכמה חברתית. טרור מקומי נובע מסיבות רבות השזורות זו בזו, אולם לאחרונה נהוג לטעון ששורשיו אינם קשורים לקיפוח כלכלי ולהיעדר השכלה.³⁰

הטיעון כי עוני והיעדר השכלה אינם חלק מהגורמים לטרור מקומי מתבסס על הנחה שגויה שניתן לתמצת אותה באופן הבא: טרוריסטים מקומיים אינם נוטים להגיע מקרב הפלחים העניים ביותר של האוכלוסייה; להיפך, פעמים רבות הם משכילים למדי ובעלי הכנסה מעל לממוצע. לכן, עוני כשלעצמו אינו הגורם המרכזי שמושך אנשים לטרור מקומי, וצמצום העוני או שיפור ההשכלה לא יפחיתו טרור במידה משמעותית.³¹ הטיעון נוטה להסתמך על מתקפות הטרור של "בוקו חראם": מרבית ראשי הארגון מגיעים ממשפחות טובות ומשכילות, ומנהיגם אף רכש את השכלתו באוניברסיטה של המדינה, הנחשבת כאחת האוניברסיטאות היקרות ביותר. אם עוני והיעדר השכלה הם המקור לטרור מקומי כפי שנטען לא אחת, הטרוריסטים של "בוקו חראם" היו מגיעים מהקהילות העניות ביותר במדינות המרכיבות את ניגריה.³²

הטיעון שנחיתות סוציו-אקונומית אינה קשורה לטרור מקומי שגוי ממספר נימוקים. ראשית, הוא מתבסס על התמקדות צרה ומצומצמת מאוד ב"אליטה" של ראשי הטרור, כפי שמסביר זאת מומחה לטרור מקומי: "ארגוני טרור מקומי יעילים

נשענים על חלוקת עבודה בין צעירים ובלתי משכילים שהם 'חיילי השטח', לבין אליטה של מפעילים, בעלי אידיאולוגיה וכספים. בניגריה, הראשונים בדרך כלל באים מתוך ה'מדרסות'³³. לכן, חשוב להכיר בכך שבעוד שמנהיגי טרור מקומי נוטים להגיע ממעמד של בעלי מקצוע, "חיילי השטח" הם לרוב עניים ובלתי משכילים. הוצאה לפועל של פעולות טרור מקומיות מחייבת מיומנויות ותחכום. "מוחות" הארגון יכולים לגייס את ההמונים הפחות משכילים והיותר עניים, אולם כשמדובר בפעולה מורכבת, הטרוריסטים ממוצא עני יתגלו כלא יעילים. ואכן, ככל שהטרור מורכב יותר והסיכונים הביטחוניים סביבו גבוהים יותר, כך סביר יותר להניח שייטלו בו חלק טרוריסטים מה"אליטה", שנבחרו לאחר סינון קפדני. כל הגורמים האלה רק מחזקים את החשיבות שיש לייחס לסוגיית הקיפוח והנחיתות ולמקומם של "בעלי ההישגים המתוסכלים" כסביבה חברתית.

הנקודה השנייה הנוגעת לקשר בין נחיתות סוציולוגית ובין טרור מקומי היא העובדה שארגוני טרור מקומי מחפשים בדרך כלל מדינה כושלת וענייה כמו ניגריה כדי להקים בה את המרכז שלהם. זוהי הסיבה לכך שניגריה הפכה עד מהרה לגן עדן לטרור מקומי, המציף אותה במעגל אינסופי של אלימות. במילותיו של אחד המומחים: "ניגריה מספקת בסיס פעולה נוח ומקום בטוח לטרור המקומי. ארגון 'בוקו חראם' מנצל את הגבולות הפרוצים של המדינות הכושלות, את אכיפת החוק החלשה עד בלתי קיימת של כוחות הביטחון בהן, ואת מערכת המשפט הבלתי יעילה שלהן, כדי להניע אנשים, כלי נשק וכסף על פני כל אזור צפון-מזרח ניגריה"³⁴. מספרם של אלה הסובלים מעוני ותת-תזונה ומשוללי צרכים בסיסיים כמו ביטחון, טיפול רפואי והשכלה, מגיע למאות מיליונים. האם העובדה שניגריה נתפסת כבית גידול לאייציות ולרצח המונים, וכספקית ויצואנית של טרור, אינה הוכחה מספקת לכך שבעיות כלכליות וחברתיות מובילות להתגברות של טרור על-לאומי? אזורי גבול בלתי מפוקחים בין ניגריה לצ'אד, בין צ'אד לקמרון ובין קמרון למאלי מושכים אליהם רשתות טרור מקומי, שעושות שימוש בשטחים אלה לשתי מטרות עיקריות: ראשית, כנקודת יציאה למתקפות בתוך המדינה, ושנית, כדי לגייס צעירים עניים, לא משכילים ונעדרי עתיד.³⁵

הדבר שעלינו להתמקד בו באמת אינו ההחלטה של אדם זה או אחר (במיוחד לא מנהיגים כמו אבו בכר שקאו, שאינם טרוריסטים אופייניים, אפילו לא בתוך ארגוניהם) להפוך לטרוריסט מקומי; במקום זאת עלינו להפנות את המבט למצב החברתי, שמעלה את הסיכוי של תנועות בדלניות לפנות לטרור. חשוב מכך, עלינו להתבונן בנסיבות שבמסגרתן תנועות בדלניות אלו זוכות לתמיכה עממית. גישה כזו יכולה גם לספק לנו כלי בעל ערך להבחין באמצעותו בין הצלחתו המוגבלת של טרור מקומי שאינו זוכה לתמיכה עממית, ובין הגיבוי הרחב שאבו בכר שקאו ו"בוקו חראם" נהנים ממנו. כשאנו מסתכלים על טרור מקומי, עלינו להזכיר לעצמנו

שהוא מתקיים בעיקר בתוך סביבה תרבותית, כלכלית וחברתית קשה ומיואשת, שבה העומדים מאחוריו נהנים מהחופש לגייס ולהפעיל אנשים, כשהם מסכנים בכך את כל החברה הניגרית.

לבסוף, ההנחה כי הטרור המקומי של "בוקו חראם" אינו קשור להשכלה ולפיתוח מתבססת על אי־היכולת להבחין בין השכלה ובין אינדוקטרינציה בניגריה. כאמור, הטענה היא שהטרור המקומי של "בוקו חראם" אינו קשור למחסור כלכלי ולהיעדר השכלה.³⁶ טענתי בעבר כי קשירת השכלה ברמה תיכונית או גבוהה להתגייסות ל"בוקו חראם" יוצרת דימוי כוללני ומסוכן של טרוריסטים משכילים.³⁷ לפני שעושים הכללות גורפות על מחסור כלכלי והיעדר השכלה בקרב הטרוריסטים של "בוקו חראם", חשוב לזכור שהגורם המכריע הוא ההקשר שבתוכו מתרחש טרור מקומי. במקום לבחון את הקשר בין הטרור המקומי של "בוקו חראם" ובין השכלה ברמה הגלובלית, יש להגביל בחינה זאת לטרור המקומי בניגריה עצמה.³⁸ במקרה של "בוקו חראם" בניגריה, ההשכלה היא למעשה אינדוקטרינציה אידיאולוגית.³⁹

מסקנות: תמיכה בפיתוח אנושי באזור צפון־מזרח ניגריה

כל שינוי בניגריה לצורך חיזוק המשילות ופיתוח אנושי חייב להגיע מבפנים, אך יש גם גורמים חיצוניים שיכולים לסייע לכך, כמו ארצות הברית, וזאת באמצעות הגדלה ותיאום של הסיוע הכספי לפיתוח אנושי הניתן למדינות צפון־מזרח ניגריה. תיאום בין תוכניות הסיוע של הממשלה הפדרלית והממשלות המקומיות יבטיח את איחוד הכספים לכדי תקציב מרוכז אחד. תקציב כזה, אם ינוהל ביעילות, יוכל לשפר משמעותית את אפקטיביות הסיוע, וזאת בזכות מניעת כפילויות והקצאת יותר משאבים לתחומים הקריטיים, כמו ביעור הבערות באזורים הכפריים, פרוץ בעבודה ותוכניות למתן אשראי להכשרה טכנית. סיוע מוגבר כזה צריך להיות מוענק במקביל להתניה מחמירה לביצוע רפורמות מוסדיות. במילים אחרות, סיוע כלכלי מוגבר למדינות המוסלמיות של ניגריה, דוגמת בונו, יובה, באוצ'י ואדמאוה, צריך להינתן כתמריץ לבצע רפורמות פוליטיות פנימיות. האחריות לרפורמות צריכה להיות נתונה בידי מדינות צפון־מזרח ניגריה. למרות שאין לכפות את הרפורמות, יש להתנות את הסיוע הממשלתי הפדרלי בביצוע רפורמות מוסדיות. שגיאה נפוצה מהעבר הייתה לראות בשינויים קוסמטיים סימנים למודרניזציה ולדמוקרטיזציה. הפעם, על המאמץ לחרוג מעבר להקמת ארגוני חברה אזרחית, שממשלות פדרליות ומקומיות מדכאות יכולות לגייסם על נקלה. הקריטריונים צריכים להיות שינויים מוסדיים המקדמים משילות טובה יותר, השתתפות פוליטית ופיתוח אנושי. הסיבה לכך שההתפתחות בחברה האזרחית או הגידול בהכנסה לנפש לא הובילו לשינוי פוליטי אמיתי בניגריה, היא שמוסדות מדינתיים מעולם לא נדרשו להשתנות. הארגונים, ההסדרים, החוק, פסקי הדין והרגולציות

שמרכיבים את חוקי המדינה בניגריה נותרו כפי שהיו. במקום לאפשר שקיפות, נשיאה באחריות וזכויות פוליטיות, ולהעניק לאזרחים קול ומעורבות במערכת, נטו מוסדות השלטון בניגריה להגביל את ההשתתפות הפוליטית ואת חירות הפרט. כפי שצוין קודם לכן, אמצעים מדכאים אלה דחפו את ההתנגדות הפוליטית לתוך המסגדים והזינו את האסלאם הפוליטי ואת הטרור המקומי. משום כך, יש להתנות את הסיוע מהמשלה הפדרלית בכך שמוסדות יקדמו לא רק צמיחה סוציולוגית, אלא גם זכויות וחירויות פוליטיות. תמצית האסטרטגיה החדשה היא מאבק בטרור מקומי באמצעות פיתוח אנושי. בפועל, התניה כזו תהיה חייבת לקחת בחשבון התקדמות בתחומים כמו רפורמה חוקתית, חופש העיתונות, הקמת מפלגות חדשות ולוח זמנים מחייב לבחירות הוגנות לטווח הארוך.

אין ספק שאין תוכנית פשוטה לקידום דמוקרטיזציה וליברליזציה, ונדיר שניתן להטמיע משילות טובה ללא פיתוח כלכלי וחברתי. מספר רב של מחקרים שבדקו מגוון של מדגמים, תקופות זמן ושיטות סטטיסטיות, העלה כי רמת הפיתוח הסוציולוגי ממשיכה להיות המנבא המשמעותי היחיד לסיכוי לדמוקרטיזציה.⁴⁰ כשהדברים מגיעים לשאלה המכרעת של קיימות הדמוקרטיה, רמת הפיתוח הסוציולוגי הופכת לקריטית אפילו יותר.

מדיניות החוץ של ניגריה זקוקה בדחיפות לאסטרטגיות חלופיות כדי להתמודד עם הטרור הפנימי במדינות המוסלמיות שלה. על הגישה החדשה לחתור לקדם דמוקרטיזציה, ביטחון ופיתוח כלכלי במסגרת מקיפה והרמונית. בסופו של דבר, הצלחתה של ניגריה בהבסת הטרור המקומי אינה תלויה בניצחון שיושג דרך מלחמות באזור צפון-מזרח המדינה, אלא בקידום מדיניות אזרחית שתחזק את התשתית המוסדית של הפיתוח האנושי באזור המוסלמי ובאזור הצפון כולו.

הערות

- 1 Oluwaseun Bamidele, "Under Threat of Domestic Terrorism: Addressing and Overcoming the Boko Haram 'Jama'atu Ahlus-Sunnah Lidda'Awati Wal Jihad' in the North-Eastern Region of Nigeria," *Africa Insight* 44, no. 3 (2014): pp. 97-110.
- 2 ICG (International Crisis Group), "Curbing Violence in Nigeria (11): The Boko Haram Insurgency," *Africa Report* no. 216 (2014): pp. 1-54.
- 3 Ben E. Aigbokhan, "Growth, Inequality and Poverty in Nigeria," *Economic Commission for Africa, ACGS/MPAMS Discussion Paper*, no. 3 (February 2008).
- 4 שם.
- 5 המונח "אל'מג'רי" בשפת ההאוסה מתייחס לאדם שמהגר כחלק ממסע לרכישת ידע אסלאמי, בין אם כדי ללמוד במקום מסוים ובין אם כדי ללמוד מפי מורה ידוע. המונח נגזר מהמילה הערבית אל'מוהאג'ר (ברבים אל'מוהאג'רון), שפירושה מהגר, ומתוך כך נגזרת המשמעות של מלומד שמפיץ את מסר השלום של האסלאם. התפיסה האסלאמית של הגירה מיושמת בצורה רחבה, במיוחד כאשר רכישת הידע בבית אינה נוחה או אינה מספיקה. אל'מוהאג'רון מתייחס לבני לווייתן של הנביא מוחמד שהיגרו עמו ממכה למדינה בשנת 622 לספירה, בעקבות הרדיפות מצד אנשי מכה. המוהאג'רון

- ראו בהגירה ההיסטורית הזדמנות לעזוב סביבה שבה למידה, הטפה ומילוי מצוות האסלאם הפכו לפשע, לטובת אזור שבו שגשגו ערכי למידה וצדק. בניגוד לכך, הרעיון של אל־מג'רי חרג מהגדרתו המקורית ומתייחס לקבצנות של ילדים ולפוטנציאל ליצירת מחנות טרור בניגריה.
- 6 Temidayo Akinsuyi and Seyi Taiwo-Oguntuase, "Ignorance, Poverty Root Cause of Boko Haram – Aregbesola," *Daily Independent Nigeria*, March 5, 2014.
- 7 O. Awoyemi, "Poverty in North," *Nigerian Nation Newspaper*, February 21, 2011.
- 8 Victoria Ojeme, "North has Highest Rate of Poverty – Report," *Vanguard*, September 14, 2011.
- 9 ש.ם.
- 10 Bola Tinubu, "Poverty and Terrorism Threaten the Foundations of our Democracy," *Premium Times*, July 1, 2014.
- 11 William Wallis, "Nigerian Central Banker Calls for End to Imbalances," *Financial Times* (London), January 26, 2012.
- 12 ש.ם.
- 13 ש.ם.
- 14 Peter Ikita, "Corruption in Nigeria, not just Boko Haram, is at the Root of Violence: Secrecy surrounding Security Matters and Deeply Entrenched Corruption are Failing Communities across the Country," *The Guardian*, July 11, 2014.
- 15 Nigerian National Bureau of Statistics, "Poverty Report on North-East Region (Adamawa, Bauchi, Borno, Gombe, Taraba, and Yobe) of Nigeria 1985-2013," Unpublished Report no. 16 (2013), pp. 28-30.
- 16 "The State of the World's Human Rights: Amnesty International Report 2014/15," Amnesty International, (2015), http://www.amnestyusa.org/pdfs/AIR15_English.PDF.
- 17 "Freedom in the World, Nigeria," *Freedom House*, 2014, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2014/nigeria#.VeTqX601j4g>.
- 18 מוחמד מרווה (נפטר ב־1980), שהיה ידוע בעיקר בכינויו "מייטטסיין", היה מטיף שגוי במחלוקת בניגריה. פירוש המילה מייטטסיין בשפת ההאוסה הוא "מטיל הקללה", והשם התייחס לדרשותיו הארסיות של מרווה נגד המדינה. הוא נולד במרווה בצפון קמרון, ובשנת 1945 לערך, עם השלמת לימודיו, עבר לקאנו שבניגריה, שם התפרסם בדרשותיו מעוררות המחלוקת על הקוראן. מייטטסיין הכריז שהוא נביא, וראה עצמו כ"מחייב האסלאם" בדמותו של השייח' עות'מאן דאן פודיו.
- 19 A.O. Adesoji, "Between Maitatsine and Boko Haram: Islamic Fundamentalism and the Response of the Nigerian State," *Africa Today* 57, no. 4 (2010): pp. 98-119.
- 20 "Islamic Caliphate: Five Nigerian Towns Taken by Boko Haram in One Week, Hundreds Killed," *Information Nigeria*, September 7, 2014.
- 21 Paul Wiseman, "Tumbling Oil Prices, Boko Haram Insurgency, Political Tension Threaten Nigeria's Credit Rating," *Canadian Business*, February 10, 2015.
- 22 "Nigeria Consumer Price Index (CPI), 1995-2016," *Trading Economics*, <http://www.tradingeconomics.com/nigeria/consumer-price-index-cpi>.
- 23 436,600 הוא מספר האנשים שנעקרו בשלוש המדינות אדמאוה, בורנו ויובה. בנוסף להגירה המסיבית, דוח של משרד האו"ם לעניינים הומניטריים (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – OCHA) מאוגוסט 2013 מצייין כי המתקפות של "בוקו חראם" באזור צפון־מזרח ניגריה למוד המשברים גרמו להרג של יותר מ־10,000 בני אדם מאז 2009.

- Audu Jacob, "Poverty and the Security Challenges in the Northern Nigeria: Beyond the Fairy Tales," in *The National Security, Integration & Sustainable Development in Nigeria*, ed. R. Ayo Dunmoye, Ejembi A. Unobe, and Aliyu Rafindadi Sanusi (Zaria: Amadu Bello University, 2012), pp. 65. 24
- Simeon H.O. Alozieuwa, "Contending Theories on Nigeria's Security Challenge in the Era of Boko Haram Insurgency," *Peace and Conflict Review* 7, no. 1 (Fall 2012): pp. 40-63. 25
- Oluwaseun Bamidele, 2014, pp. 97-110. 26
- ש.ם. 27
- ש.ם. 28
- Oluwaseun Bamidele, "Boko Haram Catastrophic Terrorism: An Albatross to National Peace, Security and Sustainable Development in Nigeria," *Journal of Sustainable Development in Africa* 14, no. 1 (2012): pp. 32-42. 29
- Patrick L. Akpan, Ebele Mary Onwuka and Chinedu Onyeizugbe, "Terrorist Activities and Economic Development in Nigeria: An Early Warning Signal," *International Journal of Sustainable Development* 5, no. 4 (2012): pp. 69-78. 30
- David Olademeji Alao, Atere Clement Olusegun and Oluwafisayo Alao, "Boko Haram Insurgence in Nigeria: The Challenges and Lessons," *Singaporean Journal of Business Economics and Management Studies* 1, no. 4 (2012): pp. 1-15. 31
- K. Beetsch and R. Echikwonye, "The Impact of Terrorism and Global Security on the Development of Nigerian Foreign Policy: A Challenge," *Journal of Arts and Contemporary Society* 3, no. 1 (2011). 32
- Oluwatoyin Badejogbin, "Boko Haram: An Enquiry into the Socio-Political Context of Nigeria's Counter-Terrorism Response," *Law Democracy & Development* 17 (2013): pp. 226-252. 33
- Nkechi O. Anyadike, "Bokoharam and National Security Challenges in Nigeria; Causes and Solutions," *Journal of Economics and Sustainable Development* 4, no. 5 (2013): pp. 12-23. 34
- Oluwatoyin Badejogbin, "Boko Haram: An Enquiry into the Socio-Political Context of Nigeria's Counter-Terrorism Response," *Law Democracy & Development* 17 (2013): pp. 226-252. 35
- Oluwaseun Bamidele, "Terrorism in Mali and Nigeria: Assessment and Projection," *Counter Terrorist Trends and Analysis: A Journal of the International Centre for Political Violence and Terrorism Research* 7, issue 8 (September 2015): pp. 10-15. 36
- Oluwaseun Bamidele, 2012, pp. 32-42. 37
- Don John O. Omale, "Terrorism and Counter Terrorism in Nigeria: Theoretical Paradigms and Lessons for Public Policy," *Canadian Social Science* 9, no. 3 (2013). 38
- Oluwaseun Bamidele, 2015, pp. 10-15. 39
- Faith Osasumwen Oviasogie, "State Failure, Terrorism and Global Security: An Appraisal of the Boko Haram Insurgency in Northern Nigeria," *Journal of Sustainable Society* 2, no. 1 (2013): pp. 20-30. 40

קול קורא והוראות כתיבה להגשת מאמרים לכתב העת סייבר, מודיעין וביטחון

כתב העת **סייבר, מודיעין וביטחון** הינו כתב עת **שפיט** היוצא לאור שלוש פעמים בשנה בעברית ובאנגלית. עורך כתב העת הינו ד"ר גבי סיבוני העומד בראש תכנית צבא ואסטרטגיה ותכנית ביטחון בסייבר במכון למחקרי בטחון לאומי. פניה זו הינה קול קורא לכתיבה של מאמרים ומחקרים שיפורסמו במסגרת כתב העת. ייבחנו מאמרים הנוגעים לתחומים הבאים:

- מדיניות גלובלית ואסטרטגיה בסייבר
- רגולציה במרחב הקיברנטי
- אבטחת החוסן הלאומי בסייבר
- לוחמת סייבר והגנה על תשתיות חיוניות
- בניין הכוח הקיברנטי על מרכיביו: המשאב האנושי, אמצעי לחימה, תורה, ארגון, הכשרה ופיקוד;
- היבטים אתיים, מוסריים ומשפטיים במרחב הקיברנטי.
- טכנולוגיה במרחב הקיברנטי
- הרתעה במרחב הקיברנטי
- ניתוח איומים וסיכונים במרחב הקיברנטי
- ניתוח תקריות ומשמעויות במרחב הקיברנטי
- חשיבה צבאית ואסטרטגית, הפעלת הכוח הצבאי במרחב הסייבר ומבצעי תודעה
- מודיעין, שיתוף מידע, ושותפות ציבורית-פרטית (PPP)
- שיטות מחקר, פעולה והליכים (TTPs)

ניתן לעיין במאמרים דומים שנכתבו בגליונות הקודמים של כתב העת, באתר האינטרנט של המכון: <http://www.inss.org.il>

ייבחנו מאמרים עם הערות שוליים ומראי מקום בהיקף של עד 5,000 מילים בעברית (עד 6,000 מילים באנגלית). המאמרים יכללו תקציר בהיקף של כ 100 (120 מילים באנגלית) מילים ורשימת מילות מפתח בהיקף של עד 10 מילים. להגשת מאמרים ולפרטים נוספים ניתן לפנות לח"מ.

בברכה,

הדס קליין

מתאמת כתב העת: סייבר, מודיעין וביטחון

hadask@inss.org.il