

מבט על, גיליון 663, 11 בפברואר 2015

הרתעה נגד שחקנים לא-מדינתיים – מחשבות בעקבות 'צוק איתן'

יאיר נווה

בשנים האחרונות התעצמה המגמה של היחלשות השחקנים המדינתיים במזרח התיכון. כתוצאה מכך חלה שחיקה ביכולותיהם של צבאות סדירים להתמודד עם המגמה המקבילה, שהיא גם תוצאה של היחלשות המרכזים השלטוניים – עליית כוחם והשפעתם של שחקנים לא-מדינתיים. ניתן להבחין בין שני סוגים של שחקנים לא-מדינתיים: האחד, הוא הסמי-מדינתי, הכולל את חמאס וחזבאללה, המציבים איום מדי ומוחשי בפני ישראל, ואף את 'המדינה האסלאמית'. הסוג השני כולל ארגונים לא-מדינתיים, שאינם בעלי זיקה גיאוגרפית מובהקת ואחריותם כלפי האזרחים בשטחים הנתונים לשליטתם היא נמוכה, ומגיע עד כדי אחריות שאינה קיימת. ארגונים, השייכים לקטגוריה הלא-מדינתיים, הם ארגוני הטרור הג'יהאדיסטיים, ובכללם ג'יהאד אל-נוסרה והג'יהאד האסלאמי הפלסטיני, הנתפסים כחסרי עכבות והם נשענים פחות מהארגונים הסמי-מדינתיים על תמיכת האוכלוסייה, שבקרבתה הם פועלים. כיום מתייצבים לאורך גבולות ישראל לא רק שחקנים סמי-מדינתיים, אלא גם גורמי טרור ג'יהאדיסטיים-סלפיסטיים. איום זה קיים בסמוך לגבול ישראל-מצרים בחצי-האי סיני וברמת הגולן. בניגוד לשחקן המדינתי, שיש לו אחריות לטריטוריה וכלפי האוכלוסייה שבשטחו ולכן הוא פגיע יחסית, בפרט בתחום התשתיות, הרתעת הגורמים הג'יהאדיסטיים-סלפיסטיים מורכבת הרבה יותר ולכן מהווה אתגר מהותי.

מושג ההרתעה

הרתעה נגד שחקנים לא-מדינתיים ובעיקר אלה הג'יהאדיסטיים, שביניהם חסרה תשתית תורתית ואקדמית. צה"ל, כמו צבאות מערביים אחרים, נאלץ להתאים את מושג ההרתעה, שעוצב לתחום ההרתעה הגרעינית והוסב לתחום ההרתעה הקונבנציונאלית, המכוונת נגד מדינות וקואליציות של מדינות וצבאות, להרתעה כלפי שחקנים שאינם מדינות. בראשית דרכה של מדינת ישראל פיתחו 'האבות המייסדים' תפיסת ביטחון, שההרתעה הייתה בה נדבך מרכזי. בן-גוריון הדגיש, כי אין ביכולתה של מדינת ישראל להכריע אסטרטגית את כלל מדינות ערב, ולפיכך, בכל עימות צבאי נדרש להשיג תוצאה ברורה בשדה הקרב על מנת להרחיק ככל הניתן את סבב הלחימה הבא, להבטיח שנות שקט ורגיעה ולאפשר את בנייתה של מדינה חזקה ומשגשגת.

ההרתעה הבסיסית נשענה על שני רכיבים: היכולות הצבאיות המוכחות של צה"ל והנחישות של ישראל להפעיל את הכוח כאשר נדרש להרתיע, או לפגוע בהכנותיו של האויב לפעול נגדה. היכולות הצבאיות של צה"ל הן שילוב של הכוח הצבאי, הטכנולוגיה ואיכות כוח האדם. נחישות של ההנהגה להחליט על הפעלת הכוח כאשר נדרש, ולעיתים, כדי לתחזק את ההרתעה, נועדה להשלים ולהמחיש את עוצמת היכולות הצבאיות. ההרתעה הישראלית כלפי המרחב הערבי העוין נבנתה במהלך השנים ברצף של שכבות, של בניין כוח ואירועי הפעלת כוח, ובוודאות מספקת ניתן לקבוע, כי היא חוללה תהליך של הבנה בקרב מדינות האזור, כי לא ניתן להביס את ישראל בשדה הקרב.

בנוסף, ההרתעה נחלקת לשתי רמות: (1) אסטרטגית – בדגש על הרתעה מפני ייזום מלחמה נגד ישראל בגין המחיר הכבד באבדות ובנזק פיזי, כלכלי וחברתי, שישלם האויב אם יתקוף; (2) אופרטיבית – כזו שנועדה להגביל את עוצמת המהלכים הצבאיים ופעולות הטרור נגד ישראל, אם החליט האויב לתקוף, ולהציב סף שאין לעברו פן תגיב ישראל בעוצמה הרסנית – מעין כפיית 'כללי משחק'. כן קיים שילוב של שתי הרמות. לדוגמה, לפני שני עשורים הביאה ההרתעה המשולבת את סוריה להפסיק את בניית הכוח ההתקפי לשם תמרון להשתלטות על רמת הגולן, ולעבור להתבססות על מערכי רק"ק וטק"ק המאיימים על העורף האזרחי הישראלי, שנועדו להרתיע את ישראל מייזום מהלכים צבאיים נגד סוריה. כך, נקט גם חזבאללה בבניין הכוח, שהתבצע בסיוע איראן וסוריה. כתוצאה מכך התפתחה הרתעה הדדית, או מאזן הרתעה. מצב זה הוא יציב יחסית, משום ששני הצדדים, בשקלול של תועלת מול מחיר ההפסד הצפוי, בוחרים להימנע מהפעלת הכוח. מהות ההרתעה הינה הבנה של האויב, כי מחיר ההפסד שלו בעימות צבאי, כתוצאה מפגיעה קשה ביכולותיו, נכסיו האסטרטגיים, תשתיות כלכליות ואזרחיות ועוד, יהיה גבוה מהסיכוי להישג, הגלום בעימות. פתיחתו של עימות על ידי האויב מעידה, כי אבדה ההרתעה האסטרטגית, בין אם עקב הצבת יעדים

מרחיקי לכת, המצדיקים מבחינת האויב את מחיר הנזק שתגרום לו התגובה הישראלית, ובין אם כתוצאה מכרסום בנחישותה של ישראל להגיב ולהסתכן בהסלמה. בהקשר זה יש להדגיש את מימד הזמן: ההרתעה האסטרטגית חייבת להיות אפקטיבית למשך שנים רבות. עדיין, הרתעה אופרטיבית אפקטיבית אמורה להגביל את הפעלת הכוח של האויב בשל חששו, כי יאלץ לשלם את מלוא המחיר על פעולותיו אם ישראל תבחר להגיב במלוא עוצמתה.

אתגרי ההרתעה מול שחקנים לא-מדינתיים

לשם הרתעת שחקנים סמי-מדינתיים ולא-מדינתיים – בעיקר ארגוני הטרור הג'האדיסטיים, נחוץ לנתח מהם נכסי הליבה ונקודות התורפה שלהם. כך ניתן לאמוד את הפוטנציאל של מחיר ההפסד עבורם כתוצאה מעימות ולבחון האם מושג ההרתעה תקף לגביהם. ארגוני הטרור, בכל הרמות, נשענים על מספר נכסים מרכזיים, המאפשרים את פעילותם. הראשון שבהם, הוא עצם קיומו ושרידותו של הארגון, בדגש על ההנהגה ושרדרת הפיקוד הבכירה; השני, הוא מכלול היכולות הצבאיות והטרוריסטיות של הארגון; השלישי, הוא היכולות הכלכליות, מערך הסיוע הכספי וערוצי האספקה וההתעצמות באמצעי הלחימה; הרביעי, הוא מארג הבריתות עם ארגונים ומדינות, המעניקים לגיטימציה ותמיכה באמצעי לחימה ומשאבים כלכליים. לארגונים סמי-מדינתיים חשובות גם הלגיטימציה והתמיכה הציבוריות, לצד פעולה תקינה של התשתיות החיוניות לקיום חיים נורמאליים.

אם קרסה ההרתעה האסטרטגית ופרץ עימות עם שחקן לא-מדינתי, נדרש להשפיע על רצונו להמשיך והילחם דרך פגיעה בנכסיו, בדגש על איום על קיומו של השחקן. בדרך כלל, כל עוד מתמקד המאבק בפגיעה בנכסיו הצבאיים של הארגון ותו לא, הוא לא ינח את נשקו אלא אם יתברר לו שהוא עתיד לאבד את כל יכולותיו הצבאיות והאסטרטגיות. לפיכך, לשיקום הרתעה לאורך זמן נדרשת פעולה רב-ממדית של פגיעה קשה ביכולות הצבאיות של הארגון, יחד עם פגיעה בנכסים הכלכליים והמשאבים לצד איום ישיר על עצם קיומו באמצעות סיכול ממוקד של מפקדיו ומנהיגיו. ואם לא די בכך, יש לפגוע במרכזי התמיכה האזרחיים של הארגון. במהלך מבצע 'צוק איתן', כדי להביא את החמאס להסכים להפסקת אש ולהרתיעו מהמשך הלחימה, נדרשה פגיעה קשה ביכולותיו האסטרטגיות (רק"ק ומנהרות), וכן פגיעה נרחבת בפעיליו ובתשתיות המשרתות אותו וכן סיכול ממוקד של מפקדים בכירים. אולם, ההישג המצטבר הזה לא הספיק כדי להניע את חמאס להסכים להפסקת אש, משום שישראל בחרה שלא לאיים על עתיד החמאס ולפעול למיטוט שלטונו ברצועת עזה. רק לאחר פגיעה בנכסים של האליטה החברתית של עזה, המעניקה לגיטימציה לשלטון חמאס, שהתמקדה בפגיעה בבניינים רבי הקומות בעיר, השתנה מאזן הרווח וההפסד של חמאס. מצוקתו של חמאס, שהייתה חמורה ערב מבצע 'צוק איתן', החריפה בעקבות הלחימה. אם יבקש להיחלץ ממצב זה דרך הסלמה מול ישראל, על בסיס הערכה, כי ישראל אינה חפצה במיטוט שלטונו ברצועה – כפי שהיה בעת 'צוק איתן' – אזי ההרתעה האסטרטגית כלפיו תהא מוגבלת. בהיעדר איום ממשי על עצם קיומו ישוב הארגון ליזום עימותים עם ישראל ויעשה זאת כל אימת שיעריך, כי העימות יסייע בביסוס שלטונו וכי יכולת הספיגה שלו מאפשרת לשלם את מחירה של תגובת הנגד הישראלית.

דרכי התמודדות

ניתוח זה מעלה מספר תובנות, שעשויות לסייע בגיבוש מדיניות ההרתעה כלפי אויביה הפוטנציאליים של מדינת ישראל. אשר לחמאס, דומה, כי נדרש לחתור להכרעתו הצבאית של הארגון בעימות הבא, באמצעות פגיעה קשה מאד ביכולותיו ובפעיליו, כולל ההנהגה הצבאית, נכונות להביא למיטוט שלטונו ובמקביל הכנת חלופות שלטוניות. רק מדיניות כזו עשויה לדחוק את חמאס לפינה ולבסס כלפיו הרתעה אסטרטגית. אשר לחזבאללה, בעקבות הניסיון במלחמת לבנון השנייה ולאור המעקב אחר סבבי הלחימה בעזה, סביר, כי לרשותו יכולת להעריך את עוצמת הפגיעה הצפויה בו ובמערכיו וכי הנהגתו מבינה את המשמעות של פגיעה זו. חזבאללה בחר להגיב לתקיפת פעילים בכירים שלו עם הגנרל האיראני ברמת הגולן, כדי לשקם את ההרתעה כלפי ישראל, שבראיתו נשחקה, וכדי לעצב מחדש התרעה הדדית – כזו שהובילה לשקט וליציבות בגבול ישראל-לבנון במשך שבע שנים – מאז מלחמת לבנון השנייה, אם כי באורח מידתי. אם בכל זאת יחליט חזבאללה ליזום עימות צבאי רחב מול ישראל, תהיה זו עדות לכך שהוא מוכן לספוג פגיעה עמוקה ומקיפה בנכסיו, על מנת לקדם הישגים בזירה אחרת או לרצות את איראן. במצב זה, רק איום על קיומו ועל תשתיותיו השלטוניות וסמלי הכוח והשררה שלו יפחית את רצונו להמשיך להילחם. על מנת ליצור הרתעה נגד ארגונים לא-מדינתיים, המשוללים מחויבות כלפי האוכלוסייה המקומית שבמרחב פעילותם, נדרש להתמקד בפגיעה בנכסי הליבה שלהם – בדגש על ההנהגה, נכסיה ומקורות התמיכה החברתית בארגון.

לסיכום, הרתעה כלפי שחקנים לא-מדינתיים ובעיקר ארגוני טרור סלפיים, אינה דומה להרתעה המכוונת כלפי מדינות ואף כלפי שחקנים סמי-מדינתיים. היכולת להרתיע ארגונים שאינם מדינות אפשרית אך ורק אם המדינה המרתיעה מפגינה נכונות להשתמש במרב יכולותיה על מנת לפגוע בנכסי הליבה שלהם, ובעיקר במנהיגיהם, במפקדיהם ובנכסיהם האסטרטגיים שברשותם.