



מכון ירושלים לחקר ישראל
מיסודה של קרן צירלס הי' רבסון

**התמודדות
מול טרור
בירושלים
1967-2002**

גדי פארן
עמי פדהצור
אריה פרליגר

התמודדות מול טרור בירושלים 1967 – 2002

**גדי פארן
עמי פדהצור
אריה פרליגר**

2005 – תשס"ה

מחקרי מכון ירושלים לחקר ישראל מס' 103

**התמודדות מול טרור בירושלים
1967 – 2002**

**גדי פארן
עמי פדהצור
אריה פרליגר**

פרסום זה רואה אור בסיוע קרן צ'רלס ה' רבסון, קרן בלאושטיין וקרן פרנקל.

הדברים הנאמרים הם על דעת המחברים בלבד.

© 2005, מכון ירושלים לחקר ישראל

בית חי אלישר

רח' רד"ק 20, ירושלים 92186

<http://www.jiis.org.il>

E-mail: machon@jiis.org.il

תוכן העניינים

7	פרק א – הטרור והזירה העירונית
7	פרולוג
8	הממד העירוני של הטרור
10	התמודדות עם טרור בזירה העירונית
11	הטרור כבעיית מדיניות
13	רכיבי ההתמודדות מול הטרור בזירה העירונית
15	התמודדות עירונית עם טרור כאתגר של קביעת מדיניות וביצועה
17	התמודדות ואלתור – טיפולוגיה של תגובה לטרור
21	פרק ב – הטרור הפלסטיני בירושלים 1967–2002: מגמות ואתגרים
21	הטרור הפלסטיני בירושלים עד מלחמת ששת הימים
	הטרור הפלסטיני בירושלים מסיום מלחמת ששת הימים
24	ועד לאנתיפאדה הראשונה
24	הטרור הפלסטיני לאחר המלחמה
26	הטרור הפלסטיני בירושלים – שנות ה-70
27	הטרור בירושלים בשנות ה-80
31	הטרור הפלסטיני בירושלים – האנתיפאדה הראשונה
33	הטרור הפלסטיני בירושלים בין האנתיפאדה הראשונה לשנייה
33	הטרור וההתמודדות מולו בירושלים בתחילת שנות ה-90
37	פיגועי ההתאבדות בירושלים וההיערכות נגדם
40	הטרור הפלסטיני בירושלים במהלך אנתיפאדת אל-אקצא (2000–2005)
42	סיכום התקופה הנבדקת
45	פרק ג – ההתמודדות העירונית עם טרור בישראל: קביעת מדיניות וביצועה ...
45	תחום ביטחון הפנים
50	התפתחות החקיקה בתחום ביטחון הפנים והמאבק בטרור
52	הגופים הפועלים בתחום ביטחון הפנים ומעמדם החוקי
52	צבא ההגנה לישראל
54	שירות הביטחון הכללי

55	משטרת ישראל
58	מגן דוד אדום
58	כבאות
59	זק"א (זיהוי קרבנות אסון)
60	תהליך קבלת ההחלטות בישראל בתחום ביטחון הפנים
61	ביצוע המדיניות בתחום ביטחון הפנים
64	ההתמודדות העירונית מול הטרור בישראל – סיכום
67	פרק ד – ההתמודדות העירונית עם טרור בירושלים: שלב המניעה
67	התמודדות שלילית
68	המקרה של אבטחת התחבורה הציבורית
73	המקרה של אבטחת מוסדות החינוך
78	המקרה של "עוטף ירושלים"
82	המעבר מהתמודדות שלילית להתמודדות באמצעות עמימות
82	המקרה של תחום אבטחת אישים
84	המקרה של אבטחת מוסדות ציבור
86	התקדמות לכיוון התמודדות חיובית במניעת פיגועים
87	שלב המניעה – סיכום
91	פרק ה – ההתמודדות העירונית עם טרור בירושלים: שלב הספיגה
91	התמודדות שלילית
92	ניהול אירועי האנתיפאדה הראשונה במרחב ירושלים
95	ניהול אירועי הר הבית באוקטובר 1990
96	ניהול אירועי הטרור של שנות ה-90
99	הממד המודיעיני של ספיגת אירועי טרור בירושלים
101	ניהול אירועי הטרור מראשית אנתיפאדת אל-אקצא
108	התקדמות לכיוון התמודדות חיובית בספיגת פיגועים
115	שלב הספיגה – סיכום
119	פרק ו – ההתמודדות העירונית עם טרור בירושלים: שלב התגובה
119	התמודדות שלילית
120	הערכת נזקים לאחר אירועי טרור
122	פעולת שירותי הרווחה בבתי החולים

123	פעולת המוסד לביטוח לאומי לתגמול הנפגעים באירועי טרור
127	המעבר מהתמודדות שלילית להתמודדות באמצעות עמימות
127	פעולת אבטחת הרכוש בזירות אירועי טרור
130	פעולת שירותי הרווחה מול הנפגעים מחוץ לכותלי בתי החולים
	פעולת השיקום המתבצעת על-ידי מחלקת השיקום ומחלקת נפגעי
134	פעולות איבה
138	סיכום – התקדמות בכיוון התמודדות חיובית בתגובה לפיגועים

פרק ז – ממצאים, מסקנות והמלצות בנוגע להתמודדות מול

141	הטרור בירושלים
141	שלב המניעה
146	שלב הספיגה
151	שלב התגובה
155	בעיות מרכזיות המשפיעות על התנהלות כלל המערך המתמודד מול הטרור
159	המלצות ליישום
161	סיכום
165	הערות
181	מקורות התרשימים

לוחות ותרשימים

14	לוח 1.1: מודל תלת-שלבי להתמודדות עירונית עם טרור
26	תרשים 2.1: אמצעי לחימה בשימוש הטרור: שנות ה-70
27	תרשים 2.2: מספר הנפגעים באירועי טרור בירושלים: 1967–2002
28	תרשים 2.3: חלוקת אירועי הטרור לפי אזורים גאוגרפיים מרכזיים
29	תרשים 2.4: חלוקת אירועי טרור בירושלים לפי ארגונים
30	תרשים 2.5: אמצעי לחימה בשימוש הטרור: שנות ה-80
38	תרשים 2.6: אמצעי לחימה בשימוש הטרור בשנות ה-90
42	תרשים 2.7: טרור פלסטיני בירושלים: 1967–2002
47	לוח 3.1: גופים מבצעים ותחומי אחריותם בתחום ביטחון הפנים
49	תרשים 3.1: יחסי הגומלין בין הגופים המתמודדים מול טרור
109	תרשים 5.1: זמני פינוי נפגעים מאירועים רבי-נפגעים בירושלים
110	תרשים 5.2: סה"כ נפגעים שטופלו על-ידי מד"א לפי אירועים
111	תרשים 5.3: אמצעים אשר הופעלו על-ידי מד"א באירועים רבי-נפגעים
113	תרשים 5.4: התרחשות האירועים לפי שעות היום (אחוזים)
	תרשים 5.5: מספר הנפגעים שנקלטו בבתי החולים בירושלים
114	(21.11.2002–9.8.2001)
	תרשים 6.1: מספר נפגעים מול מספר מקבלי תגמולי נכות בירושלים:
126	1990–2002
142	תרשים 7.1: שלבי התמודדות מול טרור – שלב המניעה
147	תרשים 7.2: התמודדות מול טרור – שלב הספיגה
152	תרשים 7.3: התמודדות מול טרור – שלב התגובה

פרק א

הטרור והזירה העירונית

פרולוג

בשעות אחר הצהריים של יום חמישי ה-4 בספטמבר 1997 לא ניכרה תכונה מיוחדת במדרחוב בן-יהודה בירושלים. ילדים ובני נוער רבים, שרק באותו שבוע חזרו לחבוש את ספסל הלימודים, ביקשו ליהנות עוד קצת מתחושת החופש וניצלו את היום הקיצי לבילויים ולקניות. כמה דקות לפני השעה שלוש הופרה השלווה במדרחוב. שלושה מתאבדים, אנשי הזרוע הצבאית של תנועת החמאס (עז א-דין אל-קאסם), פוצצו עצמם בנקודות שונות לאורך המדרחוב בהפרש של שלושים שניות זה מזה. היה זה אחד מפגועי ההתאבדות הראשונים במדינת ישראל שבהם התפוצצו כמה מחבלים בו-זמנית. כצפוי, התוצאות היו קשות: שמונה הרוגים ויותר ממאתיים פצועים. ברם, פיגוע זה לא היה יוצא דופן; החל מ-1993 וביתר שאת מאז פרוץ אנתרופאדת אל-אקצא הפכו פיגועי ההתאבדות במרכזים עירוניים בישראל לחיזיון נפרץ ולכלי המאבק האפקטיבי וההרסני ביותר שבידי ארגוני הטרור הפלסטינים.

פיגועי ההתאבדות המחישו את השינוי שחל בעשור האחרון במאפייני הטרור שישראל ומדינות רבות אחרות מתמודדת נגדו: מטרור המתמקד בלחימת גרילה (כגון פעילות חיזבאללה בדרום לבנון) או בפעולות שאינן מתמקדות בגרימת נזק בקנה מידה המוני, לטרור הממוקד בפגיעה המונית באזרחים בתוך אזורים עירוניים. לשינוי זה שתי השלכות מרכזיות: ראשית, עצמת הנזק הישיר (לנפש ולרכוש) והעקיף (השפעות על התנהגות הציבור, הפוליטיקאים והקשר ביניהם) של הטרור עלתה באופן משמעותי וחייבה פיתוח דרכי התמודדות יעילות יותר נגדו. שנית, כדי להבין כיצד אפשר להתמודד עם הטרור באפקטיביות יש להתמקד לא רק באופן שבו המדינה מתמודדת מולו אלא גם באופן שבו המרכזיים העירוניים עצמם, על המשאבים העומדים לרשותם, מתמודדים מול הטרור. בספר זה נבקש לבחון באמצעות המקרה של ירושלים, העיר שספגה פיגועי התאבדות רבים יותר מכל עיר אחרת בעולם, את השלבים והרכיבים השונים של התמודדות עירונית מול טרור, תוך ניסיון לבחון את המאפיינים הייחודיים של כל שלב ושלב.

חשוב לציין כי מטרת הספר אינה לבקר או להתריע בשער. כחוקרים מתחום מדע המדינה והמנהל הציבורי, איננו מאמינים כי יהיה זה הוגן לשפוט את האנשים המקדישים את חייהם להתמודדות עם הטרור ואשר בצוק העתים ותחת לחצים טועים לעתים כאחד האדם. שאיפתנו העיקרית היא לבחון כיצד מערכות ציבוריות פועלות לנוכח בעיות מורכבות, ולהבין מדוע לא התגבשה עד כה במדינת ישראל דוקטרינה ברורה להתמודדות עם הטרור העירוני. כתוצאה מהניתוח נציג בפרק הסיכום מסקנות והצעות שאולי יהיה בהן כדי לייעל בעתיד את התמודדותה של העיר ירושלים, כמו גם של ערים אחרות, מול הטרור.

הממד העירוני של הטרור

למרות שהטרור אינו תופעה ייחודית לעת המודרנית, הרי שרק משנות החמישים הפך לאחד הכלים המרכזיים המשמשים קבוצות וארגונים לצורך קידום יעדיהם הפוליטיים.¹ אחד מן המאפיינים הבולטים של עיסוק אקדמי בתופעת הטרור הוא הקושי הרב להגדיר את גבולותיה. עם זאת, מרבית החוקרים משייכים לה כמה רכיבים מרכזיים: פעילות אלימה או איום בשימוש באלימות כנגד אזרחים או בסיטואציות אזרחיות; רצון להשיג יעדים פוליטיים, או שימוש באלימות בקונטקסט פוליטי והיותם של אירועי הטרור בעלי ממדים סימבוליים היוצרים הרתעה ופחד בקרב ציבור האזרחים.²

הטרור אופיין כבר מראשית דרכו בפעילות בתוך סביבה אורבנית – החל בטרוריסטים האנרכיסטים שפעלו בסוף המאה התשע עשרה ברחבי אירופה והתמקדו בפעילות אלימה נגד יעדים פוליטיים וממסדיים בסביבות אורבניות, המשך בטרור המרקסיסטי של שנות החמישים והשישים שפעל נגד מטרות קפיטליסטיות בתוך ערי אירופה וכלה בטרור הלאומני-פונדמנטליסטי של ימינו הפועל נגד מטרות אזרחיות בכרכים הגדולים של המזרח התיכון, אירופה וצפון אמריקה.³

סאוויץ' ואדרשב (Savitch & Adrashev, 2001), שהתמודדו עם השאלה מדוע ארגוני טרור מעדיפים לפעול במרחבים עירוניים, מצביעים על כמה גורמים עיקריים: (א) העיר היא סביבה "עתירת מטרות", כאשר אלה מרוכזות בצפיפות וניכרות במאפיינים מגוונים. המרחב העירוני עשוי להכיל מטרות תעשייתיות לצד מטרות מסחריות ומרכזי מגורים. (ב) מרכזים עירוניים גדולים ברחבי העולם הפכו עם השנים למרכזי העצבים של הפעילות הפיננסית הגלובלית. אירוע טרור המתרחש במרכז כזה עשוי להשפיע בדרכים ישירות ועקיפות על כלכלתן של מדינות רבות. (ג) ההטרורוגניות האורבנית המביאה לכך שבני דתות ולאומים שונים חיים ביחד במרחבים צפופים, אשר פעמים רבות מהווה מקור

לגאווה וסמל לפלורליזם, היא גם מקור למתחים ויכולה על כן לשמש קרקע לצמיחתו של טרור. (ד) אי-אפשר להתעלם מן הממד הסימבולי של פגיעה בעיר. מלבד התכונות הפיזיות, הכלכליות והדמוגרפיות המאפיינות אותן, ערים רבות בעולם הן בעלות ערך מוסף, בראש וראשונה כסמל לעצמה צבאית, כלכלית ולאומית. ככל שרב יותר ערכה הסמלי של העיר או המטרה שהטרוריסטים בוחרים לתקוף אותה כך יגדל הסיכוי לחשיפה מהירה ונרחבת של האירוע בתקשורת העולמית, והטרוריסטים יזכו לממש שני יעדים: הם ותביעותיהם יזכו לחשיפה רבה, וזאת תיצור תחושה נרחבת של פגיעות בקרב תושבים של מרכזים אורבניים אחרים.⁴ סוואנסטורם (Swanstorm, 2002) הוסיף גם גורם חמישי – נגישות. בניגוד לימי הביניים שבהם הערים הוקפו בחומות, העיר המודרנית פתוחה לחלוטין. זהו גם מקור כוחה, שהרי הודות לכך מתאפשרת זרימה חופשית אליה וממנה של אנשים, משאבים ורעיונות. עם זאת, הנגישות גורמת גם לפגיעותה של העיר, מכיוון שכל היתרונות שהוזכרו יכולים לשמש טרוריסטים המבקשים לפגוע בה.⁵

המסד הרעיוני הראשון לטרור האורבני פותח על-ידי פרנץ פנון (Fanon), הוגה דעות ורופא צרפתי ששהה באלג'יריה בעת המאבק האנטי-קולוניאליסטי של ה-FLN נגד כוחות הצבא הצרפתיים באמצע שנות החמישים. פנון האמין כי רק מאבק אלים יוכל להוביל לסיום הקולוניאליזם בעת המודרנית. מבחינתו, רק המחיר שהטרור האורבני גובה מן המשטרים הזרים יוכל לשכנעם לעזוב את המושבות המוחזקות על-ידם.⁶ למען השגת מטרה זו, על הטרור להיות מופנה נגד אזרחים מן המעמד הבורגני-העירוני; פגיעה בהם והפחדתם תיצור הווייה אנרכית שתוביל לבריחתם. עזיבת הערים על-ידי המעמד הבינוני, שעליו מושתת המשטר הקולוניאלי, תביא לבסוף להצלחת המאבק בקולוניאליזם.

רעיונותיו של פנון יושמו וזכו להצלחה ניכרת בעיקר באמריקה הלטינית. במהלך שנות ה-60 וה-70 סבלו מדינות שונות בדרום אמריקה (ארגנטינה, אורוגוואי וברזיל) מטרור אורבני מתמשך ומסיבי, שמטרתו הייתה לעורר פחד וחרדה בקרב המשטר ותומכיו, בתקווה שהדבר יגרום להם להחריף את דיכוי האוכלוסייה האזרחית. הטרוריסטים קיוו כי כתוצאה מכך, אזרחים המתנגדים לדיכוי יצטרפו לשורותיהם. כך ביקשו ליצור מצב כמעט אנרכי שיביא להפלת המשטרים. הטרוריסטים הבינו כי לשם השגת מטרה זו עליהם לפעול בתוך הערים עצמן, כך שגם הדיכוי יתמקד בתוך הערים מרובות-האוכלוסייה ויביא לתהליך השרשרת שתואר לעיל.⁷

ההצלחה הגדולה של הטרור האורבני באמריקה הלטינית בתחילת שנות ה-60 רשומה בעיקר לזכותו של פוליטיקאי והוגה דעות ברזילאי בשם קרלוס מריגלה (Marighella), שפיתח והפיץ את רעיונותיו של פנון. מריגלה השפיע יותר מכל אדם אחר על התפתחות הטרור המהפכני האורבני בעת המודרנית, בהדגישו את חשיבות מיקומו של הטרור בזירה

העירונית. לשיטתו, אלימות בזירה העירונית יוצרת מצע נוח להתפתחות דינמיקה מהפכנית, בעיקר משום שהיא גורמת לתחושות של פחד, היסטריה ותסכול בקרב האזרחים.⁸ לפי מריגלה, מטרות הטרור צריכות להיות סמליות אך לא־שרירותיות, מיועדות להגביר את הפחד והחרדה אך לא לפגוע בתומכי המהפכה. הוא האמין שעל־ידי כך ישיג הטרור תמיכה סביבתית מן האזרחים, דבר שיקל על המשך המאבק. מריגלה האמין כי אלימות אורבנית שיטתית בעלת ממד פסיכולוגי הרתעתי המכוונת נגד יעדים סמליים תבהיר לאזרחים כי הסטטוס־קוו השלטוני הופר, ותעודדם לשנותו.

הטרור האורבני זוכה בשנים האחרונות לעדנה מחודשת, משתי סיבות עיקריות (בנוסף לאלה שצוינו לעיל): בערים המודרניות, היעילות של פעילות בתוך העיר גבוהה יותר מבחינת הסיכויים להשיג כמות רבה יותר של נפגעים בנפש וכן חשיפה תקשורתית; כמו כן, הפיתוחים הטכנולוגיים מסייעים כיום לנצל ביתר קלות את היתרונות המובנים בשימוש בטרור אורבני.

פריחתו של הטרור האורבני בשנים האחרונות הובילה להתפתחות המחקר בתחום; אך רק חלק קטן מהספרות המחקרית הרחבה העוסקת בהתמודדותן של מדינות עם טרור⁹ מתמקד בתפקידן של מערכות מוניציפליות בהתמודדות זו. בעקבות כך, ועקב העובדה כי הארגונים הפלסטיניים עושים בשנים האחרונות שימוש מסיבי בטרור אורבני, רלוונטי היום יותר מתמיד לבחון את האופן שבו רשויות עירוניות בישראל ככלל, וירושלים בפרט, מתמודדות מול הטרור.

התמודדות עם טרור בזירה העירונית

כל דיון העוסק בהתמודדות של רשויות שלטוניות וציבוריות בבעיית מדיניות מחייב ניתוח מקיף של הליכי קביעת המדיניות וביצועה בהקשר לאותה בעיה. אם נקבל את הגדרתו של שרקנסקי (Sharkansky) כי המושג מדיניות מכיל בתוכו פעולות והצעות המשפיעות על חלוקתם של תקציבים גדולים וכן על חייהם של מספר גדול של אנשים או של ערכים החשובים להם,¹⁰ נוכל לומר כי קביעת מדיניות ציבורית היא תהליך המתבצע בגופי הממשל כתוצאה מהתעוררותן של בעיות שונות המובאות בפני המדינה. אין ספק כי בעשור האחרון הטרור הוא אחד האתגרים המרכזיים של הרשויות העירוניות בישראל בכל הקשור לתהליכי קביעת מדיניות ציבורית וביצועה.

כדי להבין את האופן שבו מתנהל תהליך קביעת המדיניות בשלטון המקומי בתחום ההתמודדות עם טרור, עלינו להכיר תחילה את מאפייניו של הטרור כבעיית מדיניות;

שהרי תהליך קביעת המדיניות מושפע במידה רבה מאופי הבעיה וממידת המורכבות שלה, כפי שמניח גם שרקנסקי: "הקושי של בעיה בולט בין היסודות המעצבים את פעילות קובעי המדיניות. עיקר הטיעון הוא שבעיות פשוטות גוררות שגרות מנהליות ופוליטיות, בעוד שבעיות קשות מעוררות מנגנוני התמודדות מורכבים באורח פוליטי".¹¹

כדי לעמוד על הקשר בין מידת המורכבות של הבעיה לבין תהליכי קביעת המדיניות בעניינה, שרקנסקי מציע להבחין ראשית בין בעיות פשוטות לבין בעיות סבוכות. אפשר להגדיר בעיה פשוטה ככזו שהן גורמיה והן ביטוייה יכולים לקבל מענה יעיל באמצעות מדיניות ושגרות מנהליות. לדברי שרקנסקי, קיימות בעיות מורכבות יותר, ובכללן הטרור, אשר בעוד שאפשר לפתור את ביטוייהן באמצעים שונים הרי שבמקרים רבים הניסיונות לפתור את גורמיהן מציבים את העוסקים במלאכה בפני שוקת שבורה. עם זאת, ראוי להציג מדרג של מורכבות גם ביחס לגורמי הטרור. כך לדוגמה במקרים של ארגוני טרור הפועלים באלימות כדי להגיע בסופו של דבר אל שולחן המשא ומתן, מדובר בבעיה שאפשר למצוא פתרונות הן לגורמיה והן לביטוייה.¹² אם כך, השלב הראשון בניתוח תהליכי קביעת מדיניות וביצועה בתחום ההתמודדות מול הטרור הוא הערכת מידת מורכבותה של בעיית הטרור על גורמיה ועל ביטוייה, לאור השינויים שחלו בה בעשורים האחרונים. מתוך כך נוכל לקבל תמונה בהירה יותר באשר לאתגרים הניצבים בפני קובעי המדיניות ומבצעה, האמונים על תחום המאבק בטרור.

הטרור כבעיית מדיניות

אחת הטענות החוזרות ונשנות בדיונים אקדמיים שעניינם בטרור היא כי למרות שהמוטיבציות השתנו עם הזמן, הרי שבכל האמור במאפייניה של התופעה, ובעיקר בשיטות הפעולה של הטרוריסטים, מדובר בתופעה סטטית. רבים מן החוקרים בתחום הביעו פליאה על כך שבעוד שבשדה הקרב חלו במאות השנים האחרונות שינויים דרמטיים שנבעו בעיקר מהתפתחויות טכנולוגיות, הרי שהרוב המכריע של הטרוריסטים במחצית השנייה של המאה העשרים דבקו, כמו קודמיהם בתקופת המהפכה הצרפתית, באקדח ובפצצה ככלי הנשק העיקריים שלהם.¹³ אפשר לגזור מכאן את המסקנה כי בעוד שהתמודדות עם גורמי הטרור היא בעיה מורכבת וסבוכה בשל אופיים הדינמי של הללו, הרי שאפשר לפתור לפחות באופן חלקי את ביטוייה המוכרים מזה שנים ארוכות הן לקובעי המדיניות והן למבצעה, באמצעות שגרות ונהלים שהתעצבו לאורך השנים והוכיחו מידה רבה של יעילות.

בעשור האחרון הוכחה ארעיותה של טענה זו. הטרור הקלסי שהעולם המערבי הכיר במהלך שנות ה-60 וה-70 החל לפנות את מקומו לסוג אחר של טרור, שזכה למגוון כינויים כגון ה"טרור החדש",¹⁴ ה"טרור הפוסט-מודרני",¹⁵ "סופר-טרור",¹⁶ וכן "הטרור הקטסטרופי".¹⁷ מאפייניו הבסיסיים הפכו אותו לאחת מבעיות המדיניות המורכבות ביותר שהמשטרים המערביים עומדים בפניהם כיום.

השינוי הבולט ביותר הוא המעבר משימוש בטקטיקות ובכלי נשק בעלי פוטנציאל נזק מוגבל, כגון פצצות בשלט רחוק או פיגועי ירי ומיקוח, לשימוש בשני סוגי טקטיקות המיועדות לפגיעה המונית באזרחים.¹⁸ הראשון הוא טרור המכוון להשמדה המונית והכולל הפעלה של נשק אטומי, ביולוגי וכימי. דוגמה ידועה לסוג זה של טקטיקה היא התקפת הטרור של כת ה-Aum Shinrikyo ("האמת הצרופה") היפנית ב-1995, שאנשיה הצליחו לפזר ברכבת התחתית של העיר טוקיו גז סארין שהביא למותם של 12 אזרחים ולפגיעה באלפים.¹⁹ כשבע שנים לאחר מכן, באוקטובר 2001, זכינו להדגמה נוספת של שימוש בנשק לא-קונבנציונלי: פוליטיקאים בבירה האמריקנית ואנשי תקשורת בולטים בעיר ניו-יורק, מרכז העצבים של התקשורת העולמית, הותקפו במעטפות שהכילו נשק ביולוגי בדמות חיידקי אנתרקס. מעבר למקרים הידועים שתוארו, חשוב לציין כי נעשה שימוש בטקטיקות אלה גם בסרי לנקה, בצ'יניה, ואפילו בחלק מפיגועי ההתאבדות בישראל.²⁰

הסוג השני של טקטיקות הן אלה המכוונות לפגיעה המונית (Mass Casualty Terrorism) באמצעות שימוש בכלי נשק קונבנציונאליים שאליהם מצורפים מכפילי כוח. השימוש במשאית בעת פיצוץ הבניין הפדרלי באוקלהומה סיטי ב-1995²¹ הוא דוגמה לסוג זה של שיטות פעולה; כמו כן הפיכתם של מטוסים לכלי נשק, כפי שאירע באירועי ה-11 בספטמבר 2001. פיגועי ההתאבדות בישראל שהאדם משמש בהם כפצצה חכמה גם הם מספקים תזכורת ליעילות של טקטיקות מסוג זה, כמו גם ניסיונות הפיגוע בשני אירועים שונים ב-23 במאי וב-7 באוגוסט 2002, עת הניחו טרוריסטים מארגון החמאס מטעני חבלה במכליות דלק מתוך כוונה לפוצץ אותן בחוות מכלי גז באזורים המאוכלסים בצפיות בירושלים ובתל אביב. תופעה זו כונתה על-ידי קובעי המדיניות בישראל "מגה-טרור".²²

לסיכום השינוי הטקטי שחל במאפייני הטרור, אפשר לומר כי בעשור האחרון של המאה העשרים חצו טרוריסטים במקומות שונים בעולם סף משמעותי מבחינת שיטות פעולתם בכך שהוסיפו לארסנל שלהם נשק השמדה המוני או שיטות פעולה לפגיעה המונית. כך הפך הטרור לנשק אסטרטגי, שלמרות שאין בו עדיין איום קיומי על מדינות שלמות הוא יכול לאיים על המשך קיומן של מסגרות עירוניות – במיוחד כאשר הטרור כולל אירועים רבי-נפגעים, פוגע בתשתיות או גורם לנזקים אקולוגיים ארוכי-טווח.

השינויים האופרטיביים שחלו במאפייני הטרור הובילו גם לשינוי במבנה הארגונים. אם בעבר אופיינו ארגוני הטרור במבנה היררכי וממוסד, הרי בעשור האחרון מרבית ארגוני הטרור הפעילים אימצו לעצמם מבנה רשתות ומבוזר המקשה באופן ממש על הלחימה נגדם.²³ המבנה הרשתותי מעניק לטרוריסטים יתרונות טקטיים שקודמיהם לא זכו להם, מכיוון שהנהלים והשגרות שסיפקו לאורך השנים פתרונות סבירים לביטוי הטרור הופכים בהתמדה לרלוונטיים פחות. כך, לכידתו של תא יחיד בארגון כמעט שאינה משפיעה על פעילותם של תאים אחרים ואינה מעניקה מידע מודיעיני רב ללוחמים בטרור. מעבר לכך, המבנה הרשתותי מתאים יותר לפעולות הנוכחיות של הטרור. הטרוריסטים אינם זקוקים בהכרח לחוליות גדולות ומיומנות או לתשתית ארגונית מסודרת כדי להוציא לפועל פיגוע התאבדות.²⁴

לסיכום, נראה כי אם בעבר אפשר היה להתייחס לטרור כאל בעיית מדיניות פשוטה שאפשר לפותרה לפחות באופן חלקי, הרי שכיום יש לשקול גישה זו מחדש עקב שינויים מפליגים שעברו על ביטויי הטרור. כאמור, כל עוד הייתה התופעה סטטית הצליחו מדינות רבות ליצור שגרות מודיעיניות ומבצעיות שהוכיחו את עצמן במידה רבה ביכולתן לפתור את הבעיה – בפגיעה בתשתיות של ארגוני טרור, בסיכול פיגועים, או אפילו בניהול יעיל של אירועים כמו חטיפות ואירועי מיקוח. המעבר לשימוש במבנה ארגוני רשתות ובטקטיקות שנועדו להביא לריבוי נפגעים – בין אם באמצעות נשק השמדה המוני ובין אם באמצעות פיגועי התאבדות – הותיר את מרבית השגרות והנהלים הקיימים חסרי ערך. לפיכך, אפשר להסיק כי זוהי בעיה מורכבת ההופכת את תהליך קביעת המדיניות וביצועה לאתגר של ממש.

רכיבי ההתמודדות מול הטרור בזירה העירונית

תכנית ביטחון הפנים (Homeland Security Program), אשר נחקקה בארצות הברית באמצע שנות ה-90 ומנחה את הממשל האמריקני לאחר אירועי ה-11 בספטמבר, כפי שהותאמה לחקר המקרה של ישראל (כפי שמוצג בלוח 1.1),²⁵ מציגה את שלושת השלבים המרכזיים של תהליך ההתמודדות מול הטרור בזירה העירונית, את המענים השונים הנדרשים בשלבי ההתמודדות השונים ואת הגופים שבאחריותם לתת מענה בכל שלב.

השלב הראשון בתכנית מדגיש את מניעת ההתקפה. השלב השני מתמקד בספיגת האירוע, כאשר המטרה העיקרית היא צמצום מספר הנפגעים והפחתת חומרת הפגיעות והנזק הנגרם לרכוש ולתשתיות. השלב השלישי הוא התגובה לאירוע, ומתמקד במזעור

לוח 1.1: מודל תלת-שלבי להתמודדות עירונית עם טרור

מאפייני ההתמודדות	רכיבי ההתמודדות	שלב ההתמודדות
<p>מניעת הפיגוע או יצירת מצב שבו גם אם פיגוע אכן יתרחש תהיה הפגיעה בנפש וברכוש מצומצמת.</p> <p>אבטחת היעד, יצירת הרתעה, הקמת תשתית לסיוע במקרה של פיגוע.</p> <p>משטרה, שירותי ביטחון, שירותי הצלה, יחידות לאבטחת חומרים מסוכנים, חברות אבטחה פרטיות, במקרים מסוימים כוחות הגנה והצלה צבאיים.</p>	<p>מטרה</p> <p>אמצעים</p> <p>גופים אחראיים</p>	<p>מניעה</p>
<p>טיפול מהיר ויעיל בנפגעים ומניעת פיגוע נוסף.</p> <p>מיון, טיפול ופינוי של הנפגעים; אבטחת מקום האירוע ומניעת פיגוע נוסף; הערכת מאפייני הפיגוע.</p> <p>משטרה, שירותי הצלה, מד"א, זק"א; במקרים מסוימים כוחות הצלה צבאיים ויחידות לאבטחת חומרים מסוכנים.</p>	<p>מטרה</p> <p>אמצעים</p> <p>גופים אחראיים</p>	<p>ספיגה</p>
<p>חזרה יעילה לשגרת חיים הן מבחינת הנפגעים והן ביחס למקום האירוע.</p> <p>טיפול בנפגעים ובמשפחותיהם ושיקומם (היבטים רפואיים, נפשיים, תפקודיים וכלכליים).</p> <p>שיקום מקום האירוע בהיבטי תשתיות וכלכלה.</p> <p>בתי חולים, שירותי רווחה של המדינה והרשות המקומית, המוסד לביטוח לאומי, מס רכוש.</p>	<p>מטרה</p> <p>אמצעים</p> <p>גופים אחראיים</p>	<p>תגובה</p>

ההשפעה ארוכת-הטווח של הטרור. הכוונה היא לשיקום הנפגעים בנפש וברכוש ולצמצום הנזקים הכלכליים, החברתיים והפסיכולוגיים של הטרור. כדי להדגיש את מידת המורכבות של הבעיה חילקנו כל אחד מן השלבים על-פי המדדים הבאים: המטרות האמורות להיות מושגות בכל שלב ושלב; האמצעים הראויים להינקט להשגת המטרות, והגופים האמורים לקחת חלק במאמץ. ראוי להזכיר כי במקביל לתהליכים המתוארים קיים ממד של התמודדות התקפית מול הטרור. במסגרת התהליכים הללו הצבא, שירותי הביטחון והמשטרה פועלים כנגד הטרוריסטים עצמם במטרה להרחיק את המפגעים מקרבנותיהם הפוטנציאלים ולמנוע מבעוד מועד את התרחשות האירוע. עם זאת, מכיוון שרכיבים אלה אינם מתייחסים לממד העירוני של התמודדות מול הטרור, הם אינם חלק מן המסגרת האנליטית של ספר זה.

התמודדות עירונית עם טרור כאתגר של קביעת מדיניות וביצועה

לכאורה נראה שאיום חמור כל כך על החיים בערים רבות ברחבי העולם יעורר גל של חוקרים ואנשי מעשה שיבחנו אסטרטגיות שונות להתמודדות יעילה עם איום הטרור, וכן את הגורמים המעודדים והמגבילים לגבי אימוצה של כל אסטרטגיה. עם זאת, הניסיון להתחקות אחר גישות להתמודדות עם תופעת הטרור מלמד כי המושג הבולט ביותר בספרות העוסקת בתחום הוא ה"לוחמה בטרור" (counter-terrorism). עיון במחקרים שהוקדשו למושג זה מורה כי מרבית המחקרים סובבים סביב הפן של המענה ההתקפי לטרוריסטים ולטרור.²⁶ כך לדוגמה חלקם מתמקדים בשאלות אילו מסגרות חוקתיות וחוקיות ראוי להפעיל במסגרת המאבק בארגוני טרור,²⁷ מהם המודלים שראוי לעשות בהם שימוש לצורך פגיעה בתשתית של ארגוני הטרור במסגרת המדינית²⁸ ובזירה הבין-לאומית,²⁹ מיהם הגופים שראוי להפקידם על הלחימה בטרור במדינה דמוקרטית³⁰ ומהם הכלים העשויים לסייע ליישב את המתח בין הצורך במאבק התקפי בטרור לבין עקרונות הדמוקרטיה הליברלית.³¹

תוצאת מחקרים אלה הייתה יצירת מודלים בעלי שלושה מאפיינים מרכזיים להתמודדות עם הטרור. ראשית, תיאור וניתוח ההתמודדות התמקד אך ורק ברמת המדינה, תוך הזנחת הממד המקומי של התמודדות זו; זאת מכיוון שמרבית המוסדות והגופים האמורים להשתתף ולפעול במסגרת המודלים ההתקפיים של לוחמה בטרור נמצאים תחת פיקוח ושליטה של המוסדות המדינתיים. שנית, המודלים התעלמו מן העובדה כי במהלך המאבק מול הטרור, על המדינה לא רק לפעול לדיכוי ולחיסול התשתיות של

ארגוני הטרור אלא גם לפעול לדיכוי השפעותיו העקיפות של הטרור על אזרחיה ועל מקבלי ההחלטות במסגרתה (ההשפעות הפסיכולוגיות, החברתיות והפוליטיות). שלישית, המודלים השונים התמקדו בעיקר בגופים הלוחמים בטרור ופחות במטרות המאבק בטרור (למעשה, הם כונו במרבית המקרים על שם אופי הגופים הלוחמים בטרור: מודל המלחמה או מודל הצדק הפלילי וכדומה).

למרות העומק והיסודיות של הדיונים במודלים המסורתיים של לחימה בטרור, מרביתם רלוונטיים בעיקר למאפייני הטרור שרווח בשנות ה-60 וה-70. כזכור, באותן שנים מקובל היה להניח שעיקר המאבק בטרור צריך להתנהל בטריטוריה של הטרוריסטים תוך פגיעה בתשתיות הפיזיות, הכלכליות והמבצעיות שלהם. דוקטרינה זו הניחה, במידה רבה של צדק, כי פגיעה בתשתיות של ארגוני הטרור תפגע מהותית ביכולתם של הטרוריסטים להוציא את זממם אל הפועל. בה בעת נותרו בשולי הדיון השאלות הקשורות בהיערכות המערכות המדינתיות והעירוניות להתמודדות עם אירועי טרור. זאת ועוד, השינויים במאפייני הטרור שהצבענו עליהם מלמדים על פיחות ברלוונטיות של דוקטרינה זאת, מכיוון שגם פגיעה קשה בתשתיות הטרור תתקשה לנטרל ארגונים בעלי מבנה רשתתי שיוכלו, גם לאחריה, לבצע פיגועים פשוטים אך בעלי עוצמה, כגון שליחת טרוריסט מתאבד או קבוצה ממודרת של טרוריסטים ליזום אירוע רב-נפגעים בין אם באמצעות שימוש בנשק קונבנציונאלי, בין אם באמצעות מכפילי כוח ובין אם באמצעות נשק להשמדה המונית. כל אחד מתרחישים אלה יחייב את רשויות המדינה, כמו גם את הרשויות העירוניות, במתן מענה מידי ויעיל.

הדילמות באשר לדרכים השונות להתמודדות עם הטרור מביאות גם להתלבטויות מושגיות. אם עד כה היה המונח "לוחמה בטרור" דומיננטי הן בקרב קובעי המדיניות והן בקהילה האקדמית, ניכר כי לאור כל האמור לעיל יש לבחון את פיתוח רעיון "ההתמודדות עם הטרור", שעניינו מניעה ומענה לטרור במסגרות המדינה והעיר.³² למעשה, בד-בבד עם השינויים שחלו במאפייני הטרור אפשר לאתר כבר בתחילת שנות ה-90 רעיונות ראשוניים בכיוון זה. בהם ופלמר (Behm & Palmer, 1991) היו בין הראשונים שעסקו בסוגיה. טענתם, שנגזרה מחקר המקרה האוסטרלי, הייתה כי לצד שימור המדיניות ההתקפית יש לאמץ שלושה נדבכים נוספים: שיתוף פעולה מסודר בין הרשויות לצמצום הנזקים הפוטנציאליים של הטרור; יכולת התמודדות עם אירועים במידה ואלה מתרחשים, וחיזוק תפיסת הביטחון הלאומי במובן האזרחי, כלומר גיוס אזרחי המדינה לערנות לבעיות מסוג זה שעלולות להתעורר בסביבה שבה הם חיים.³³ הדברים בולטים יותר כאשר מדובר בטרור המתאבדים, שלדעתו של פיפ (Pape, 2003) מחייב בראש ובראשונה פיתוח אמצעים הגנתיים וגיבוש תפיסת ביטחון הפנים (Homeland Security).³⁴

שרקנסקי (Sharkansky, 1995) מציע הרחבה נוספת של רעיון ההתמודדות עם הטרור. לטענתו הכוונה היא לתהליך טיפול בבעיות אשר אינו מביא לפתרון מושלם שיכריח את כל הנוגעים בדבר,³⁵ אלא לתהליך שנועד להתמודד עם בעיות מורכבות ומתקיים בתנאי לחץ ובאילוצים רבים. תהליך כזה מחייב שיקול דעת ורגישות מצד קובעי המדיניות, הנדרשים להגיע להחלטה הטובה ביותר בנסיבות הקיימות גם אם לא מדובר בהחלטה מספקת או בפתרון לבעיה. אלא שלא תמיד אלה פני הדברים; לפיכך, הוא מציע טיפולוגיה שנועדה לחדד את ההבחנה בין כמה טיפוסים עיקריים של התמודדות. אנו בחרנו להדגיש אותם רכיבים בכל טיפוס הרלוונטיים להתמודדות עם בעיית הטרור.³⁶

יתרה מזאת, כדי להעשיר כל אחד מן הטיפוסים הללו בחרנו להוסיף לדיון את מושג האלתור, הטומן בחובו את הפוטנציאל לתאר דפוסי התנהגות של מבצעי המדיניות, בניגוד למושג ההתמודדות אשר ישמש אותנו להעריך את פעילותם של קובעי המדיניות. הכוונה באלתור היא התמודדות עם מצבים לא-מוכרים בדרכים שאינן פועל יוצא של שיקול רציונלי או תכנון. לפיכך, מדובר בפעילות שאינה מכוונת ליעד סופי מסוים ואינה נשענת על מערכת ברורה של תקנות ונהלים. בניגוד לתכנון, שהוא אמצעי לשליטה במצב מסוים באמצעות הפחתת אי-הבהירות הנובעת ממנו ומתוך שאיפה להגיע לפתרונות אופטימליים, האלתור מתקיים בתוך סביבת אי-הוודאות מתוך כוונה לנהל את הבעיה שהתעוררה או להתמודד עמה כאשר אין כוונה להגיע ליעד אופטימלי כלשהו.³⁷

התמודדות ואלתור – טיפולוגיה של תגובה לטרור

הטיפולוגיה המוצעת על-ידי שרקנסקי מציגה שלושה טיפוסים התמודדות: חיובית; שלילית, ובאמצעות עמימות. נבחן את שלושת סוגי ההתמודדות הללו, כדי שנוכל לעשות בהם שימוש יעיל בהמשך חיבור זה לצורך ניתוח ההתמודדות העירונית עם הטרור בירושלים בכל אחד משלביה.

התמודדות חיובית (positive coping) או התמודדות מתערבת (engagement coping) מתארת מצב שבו קובעי מדיניות מגיבים לבעיות סבוכות וללחצים בכמה דרכים עיקריות: ניסיון להפחית במידת מה את מורכבותה של הבעיה, הנמכת ציפיות אל מול תנאים שלא ישתנו בעתיד הקרוב, ודירוג העדפות לשם השגת מטרות חשובות יותר על חשבון מטרות חשובות פחות. התמודדות חיובית עם טרור תתאפיין בתכנון מוקדם שנועד למנוע התרחשותם של אירועים, צמצום משמעותי של הנזק שהם גורמים כאשר הם מתרחשים, וטיפול מהיר ויעיל בתוצאות האירוע. במקרה כזה ההזדקקות לאלתור תהיה נמוכה

יחסית, מכיוון שיוצגו בפני מבצעי המדיניות הוראות ושיגרות שינחו אותם באשר לאופני ההתמודדות המצופים מהם ביחס לאותו היבט של הטיפול בבעיה שהם אמונים עליו.

התמודדות שלילית (negative coping) או הימנעות מהתמודדות (avoidance coping) היא תהליך של תגובה ללחץ בעל המאפיינים הבאים: חוסר תקווה, בלבול, נוקשות, עיוותי תפיסה, חוסר ארגון, אקראיות, מצוקה, ייאוש, חרדה, כניעה והיעדר שליטה. בתהליך כזה יופיעו אצל קובעי המדיניות רגשות מוגזמת וחסרת תכלית כמו גם היעדר שליטה וכיוון. בחירת המטרות תנותב על-ידי הרצון להגיב, ללא הפעלת שיקול דעת באשר לעלויות ולתועלות הנלווים לתגובה. המשאבים העומדים לרשות קובעי המדיניות יופנו לפיכך לכיוונים שלא יניבו הישגים ממשיים. בהיעדר הליך מסודר של קביעת מדיניות יוטל עיקר המענה לבעיה על מבצעי המדיניות, כאשר אלה יזדקקו לשימוש נרחב באלתור לשם מילוי החללים שהותירו קובעי המדיניות. הבעיות העלולות לנבוע מכך רבות, ונוגעות בין השאר לשאלת יכולתם של האחראים על ביצוע המדיניות ליצוק תכנים לחללים שנותרו לאחר שלב קביעת המדיניות. יתירה מזאת, בהיעדר הליך מסודר של קביעת מדיניות עלול להיווצר מצב שבו לא תהיה חלוקת סמכויות ברורה בין הגופים השונים האחראים על ביצועה, כך שכל גוף יאלתר תגובה שתתאים לאופי המשאבים העומדים לרשותו ולכמותם, וכמובן לאינטרסים המוגדרים שלו. מכאן ברור מדוע אלתור טהור שאין ביסודותיו ולו קווים כלליים ביותר של מדיניות עלול להביא לתוצאות בעייתיות, כפי שטוענים גם שרקנסקי וזלמנוביץ.³⁸

התמודדות באמצעות עמימות (ambiguity), שאפשר להתייחס אליה כגישת ביניים: כל מערכת פוליטית, ובכלל זה משטרים דמוקרטיים, ניצבת לעתים מול מצבים מורכבים ולא-פתירים באופן זמני או קבוע. כזהו לדוגמה המתח בין עקרון חופש הפרט לבין עקרון זכויות הקולקטיב במרבית המדינות הדמוקרטיות. מכאן שמדינות המתמודדות עם בעיות ללא פתרון מותירות בפני קובעי המדיניות, בפני אנשי הזרועות השונות של הרשות המבצעת ואפילו בפני אזרחי המדינה, מרחב של עמימות בין עקרונות פורמליים של מדיניות לבין ביצועה בפועל. יתרונותיה של העמימות טמונים בכך שהיא מאפשרת לפוליטיקאים להציג לציבור רעיונות כלליים ומופשטים, לזכות בתמיכתו ולאחר מכן ליישם מדיניות שתתאים לנסיבות שייתקלו בהן.

בתהליך החקיקה, המחוקקים נוטים להתוות קווי פעולה כלליים המותירים לדרגים המבצעים מרחב תמרון רחב במיוחד בקביעת המדיניות ובביצועה. הצלחתה של העמימות תיבחן במבחן התוצאה, כלומר במידה שבה תצליח לתת מענה מספק לבעיה כך שלא יתעורר לחץ מחדש על קובעי המדיניות. עם זאת, אי-אפשר להתעלם מן הבעיות הרבות הנובעות ממדיניות העמימות, ביניהן חוסר הגדרת מעמדן של המשתתפים השונים בתהליך

וחוסר הנחיות ברורות להתנהגות הנתפסת כלגיטימית, הגיונית או מקובלת. מצבים כאלה יביאו בדרך כלל ללחץ רב על מבצעי המדיניות, שיידחקו לעשות שימוש בכישורי האלתור שלהם.³⁹

במקרים כאלה, תוצאות האלתור לא יהיו בהכרח בעייתיות כמו במקרים של התמודדות שלילית; זאת מכיוון שלמרות היעדר מדיניות מסודרת בנושא יקבלו מבצעי המדיניות הנחיות כלליות שיבהירו להם את האופן שבו קובעי המדיניות רואים את הבעיה ואת הדרכים להתמודד עמה. מתוך כך הם יוכלו לאלתר את תגובותיהם באמצעות שימוש בשגרות המופרות להם מטיפול במצבים אחרים שיש בהם יסודות משותפים לאלה של התמודדות עם טרור. דוגמה לכך שקיבלה ביטוי בהקשר האמריקני,⁴⁰ כמו גם בזה היפני,⁴¹ היא החלטת כוחות ההצלה להפעיל באירועי טרור מרובי-נפגעים שגרות המופרות ממצבי אסון אחרים, כדוגמת אסונות טבע.

אפשר לדעתנו לפרוס את שלושת הסוגים הללו על פני ציר ה"התמודדות" שראשיתו בהתמודדות שלילית, אמצעיתו בהתמודדות באמצעות עמימות וסופו בהתמודדות חיובית. המעבר מראשית הציר אל סופו יצביע על שיפור ביכולת ההתמודדות עם בעיות סבוכות כדוגמת הטרור.

בפרקים הבאים נעריך את מאפייני ההתמודדות של העיר ירושלים מול הטרור תוך שימוש בטיפוסי ההתמודדות השונים; אך קודם שנעסוק בהתמודדות עם התופעה יש לתת את הדעת לבעיה עצמה ולכלים העומדים לרשותם של קובעי המדיניות ומבצעייה. לפיכך, פרקים ב' ו-ג יוקדשו לתיאור התפתחות הטרור בירושלים ולהסברת מערך הגופים האמונים על התמודדות עם טרור בישראל וסמכויותיהם. בהמשך נדון במאפייני ההתמודדות עם הטרור בעיר בשלושת השלבים עיקריים: מניעת האירוע (פרק ד), ספיגת האירוע (פרק ה) והשיקום שלאחר האירוע (פרק ו). הפרק האחרון יוקדש לסיכום, לדיון בממצאים העיקריים ולהמלצות לקובעי המדיניות.