



העיר בעידן הטרור

בעשר השנים האחרונות נרצחו אלפי בני אדם ונפצעו עשרות אלפים בפיגועי טרור במדינות רבות מסביב לעולם. ישראל, אמנם התנסתה עוד בזמן המנדט בפיגועים קטלניים, אך היא אינה המדינה היחידה הסובלת היום מטרור נגד תושבים שלווים וחפים מפשע. בטור זה נסקור שלושה ספרים העוסקים בהתמודדות עם תופעה זו מבחינת המדיניות העירונית והתכנון. מפתח המקום המוגבל לא נרחיב את הדיון בנושאים חשובים, כגון מהות הטרור, הגורמים להתרחבות התופעה לאחרונה, ופעילויות לשיקום אחרי פיגוע. נצטרך איפוא להסתפק בהגדרה פשטנית לגבי מהות הטרור, לפיה, מדובר בפעולות המבוצעות על-ידי בודדים ו/או ארגונים נגד אזרחים במטרה לגרום לנזקים כלכליים, לפגיעות והרג, ובמטרה ליצור פחד ויאוש. פעולות הטרור מכוונות לא רק אל הנפגעים הישירים, אלא אל האוכלוסייה כולה.

הצורך בהגנה על האוכלוסייה האזרחית מפני אויבים, פולשים, או צבאות עוינים היה מאז ומתמיד אחד מן התפקידים המרכזיים של הערים. מאז שהוקמו היישובים העירוניים הראשונים, חומות, שערים וביצורים היוו מרכיב מרכזי במבנם החזותי ובבינוי ערים בכלל (העיר יריחו לדוגמה). הצורך בביצורים המשיך להשפיע באופן מכריע על דמות העיר עד המאה ה-19, כאשר צמיחה דמוגרפית ושיפור הארטילריה ביטלו את היתרונות של ביצורים פיסיים כולל סוללות ענק כאמצעי הגנה מרכזי. השאלה המעסיקה אותנו כאן היא איפוא, האם ואיך הטרור, שהתפתח והחמיר בעשרים השנים האחרונות, שינה את המצב.

במהלך המאה העשרים, התגבשו דרכים שונות, להגנה מפני פיגועי טרור עירוני, כגון: הגבלת הגישה למתחמים פגיעים, מחסומים המקשים על גישה של מפגעים, הקשחת המבנים להקטנת הנזק שעלול להיגרם, שימוש באמצעים טכנולוגיים שונים לגילוי מוקדם של מחבלים, וכו'. רוב האמצעים הללו הם פתרונות נקודתיים המותאמים למתחמים ספציפיים, למעט, אולי, הקמת שכונות מגודרות חדשות ומערכות ניטור באמצעות וידאו האורבות למי שמסתובב ברחובות. אולם, יתכן שהגנה מפני טרור מחייבת גישה הרבה יותר רחבה ורב-מקצועית משימוש במתקנים פיסיים ופיקוח באמצעות מצלמות וידיאו.

הנושא "העיר בעידן הטרור" נבחר, אחרי שנתקלנו בספרו של ג'ון קואפי אשר עורר את סקרנותנו:

Coaffee, Jon (2003). **Terrorism, Risk and the City: The Making of a Contemporary Urban Landscape**. Aldershot 2003: Ashgate. 269 pp.

הספר של קואפי, דן בהתמודדות של ה"סיטי" (City of London) - המרכז הכלכלי והפיננסי של בריטניה, עם בעיית הטרור העירוני. עבור מי שאינו





מעורה בהווי הבריטי, כמונו, הכותרת עלולה להטעות; הכוונה אינה לעיר כמושג גנרי, אלא לחקר אירוע מקיף המתמקד בהתמודדותו של אזור מאוד מיוחד וחשוב, עם הסכנות, הנזקים והקשיים הנובעים מהטרור העירוני. הדיון בספר מתחלק לשלושה חלקים ראשיים כדלקמן:

החלק הראשון, דן בבעיות העירוניות המתעוררות בעידן הטרור. בתחילה מתוארות הדרכים העיקריות להתמודדות עם הטרור העירוני כגון: הפיכת העיר ל"מבצר" קשיח ומוגן, יצירת מרחבים ברי הגנה, ועיצוב עירוני למניעת טרור. בהמשך, מעלה המחבר בעקבות ספרו של אוסקר ניומן "מרחב בר הגנה", את הרעיון של פיתוח נוף הגנתי במרחב העירוני על-ידי שילוב של שמירה, ביצורים, גדרות, וכיוב'. כדוגמה לגישה זו, נדון הניסיון של בלפסט, שבה השתדלו ל"הקשות" את הנוף העירוני אחרי ה-1.7.72, יום בו הופעלו 22 פצצות במרכז העיר, אשר גרם לשינוי מרחיק לכת בתפיסה ובמאבק השלטונות בטרור. הפרק השלישי באותו חלק, עוסק ביכולת הממשלתית והמוסדית לגבש מדיניות בנוגע לטרור וביכוח הציבורי בנוגע לדרכים הנאותות להתמודדות איתו. בפרק זה, נדון המקרה של משטרת לוס-אנג'לס במאבקה נגד הפשע המאורגן והשיח הציבורי שהתפתח סביב למה שכונה "אדריכלות של פחד", הבאה לידי ביטוי בין השאר בעיצוב שכונות מגודרות (gated communities). בפרק האחרון, מתמקד המחבר בבעיות הביטוח הנובעות מהמשמעות הכלכלית של סיכוני טרור, ושל איום הטרור הגלובאלי. בעיה זו, טוען המחבר, הוחמרה בשנות ה-90 עם הגברת הטרור הכלכלי, כאשר הפיגועים של ה-IRA כוונו נגד הכלכלה הבריטית ובמיוחד נגד ה"סיטי" של לונדון.

החלק השני של הספר עוסק בתגובת הסיטי לפיגועים. הדיון מתחיל בתיאור השינויים הפיסיים שנעשו בשנות ה-90 המוקדמות. בשאותה העת, הוקמה "טבעת הברזל" שכללה: הקשחת בניינים ספציפיים שנתפסו כמטרות פוטנציאליות, הצבת בטונדות "באופן זמני" להרחקת מכוניות תופת מיעדים אטרקטיביים, והתקנת מאות מצלמות וידאו כדי לגלות מפגעים בכוח בזמן אמת. אולם, על-מנת להגביר את התמיכה הציבורית במאמצים אלה, תוארו האמצעים השונים, לא רק כצעדים נגד הטרור, אלא, גם כחלק מהמאבק נגד הפשיעה ועבור שיפורה של מערכת התחבורה. גישה זו, הביאה למיתון תדמיתה של לונדון כעיר בסיכון גבוה, וסייעה בכך לשימור מעמדה הבינלאומי של הסיטי. הפרק השישי, מתייחס לבעיות הכלכליות שהתעוררו כתוצאה מהפיגועים וגרמו לגיבוש מדיניות ביטוח ומנגנונים לשיתוף בסיכון (risk sharing). הפרק השביעי, מנתח בעיות המשילות וקבלת החלטות שהתעוררו בניסיונות למסגר את בעיית הביטחון, להשיג לגיטימציה לתגובת הסיטי לסכנה של פיגועי טרור. למעשה, השתתפו בתהליך בעיקר שלוש קבוצות של שחקני מפתח: מועצת הסיטי של לונדון, המשטרה, ותעשיית הביטוח. המחבר סוקר את המשמעות השונה של טבעת הברזל עבור כל אחד מן הארגונים הללו ודן בתגובות של שחקנים נוספים (כגון, הרכבת הבריטית, חברות מוניות, ורשויות מקומיות שכנות), לבעיות הכלכליות והחברתיות שהתעוררו עקב פיגועי הטרור.

החלק האחרון של הספר מנסה להבהיר את הקשר בין טרור, סיכון והעיר העתידית. בפרק הראשון, שבו בוחן המחבר האם הניסיון של הסיטי של לונדון יכול להוות תקדים למקומות אחרים, הוא מסיק, שאין מקום



לחקות את הגישות שננקטו בסיטי של לונדון במקומות אחרים, כגון אזור ה-Docklands בלונדון או במנצ'סטר, משום שהתנאים בהם שונים לחלוטין. ההבדלים בתנאים הכלכליים, הפוליטיים והפיסיים, מונעים כל העתקה עיוורת. לבסוף, הפרק התשיעי, דן בהשפעת הטרור הגלובאלי שאחרי ה-9/11, על עתיד העיר, ובמיוחד על פתרונות שהוצעו, כגון: הקשחת המטרות, ויתור על בניינים גבוהים, פיזור תפקידים מרכזיים אל מחוץ למרכזי העיר, ופיתוח טכנולוגיית פיקוח משופרות. המחבר מזוהר מפני הסכנה של הקצנת הפיקוח והביצורים ומהפיכת העיר למקום, שבו חופש התנועה והתקשורת יוקרבו על מזבח הביטחון. לדעתו, העיר היא בסיכון כפול: הן מהמחבלים והן מהלוחמים בטרור. לטענתו האיום המרכזי על העיר, כפי שאנו מכירים ומעריכים אותה, איננו הטרור עצמו, אלא המאבק נגדו, שעלול לפגוע בחופש המחשבה והתנועה, שהם, סם החיים של העיר.

ישנן כמה חולשות בספר; אין בו דיון מעמיק בסוגיות מרכזיות של טרור, כגון ההבדל בינו לבין פשע (ראה הדיון במדיניות בלוס אנג'לס). כמו כן, חסר בו ניתוח של מניעי המחבלים בבחירת היעדים, וניתוח הסיבות והדינאמיקה של טרור. קיימת בספר התעלמות מההשלכות של הבדלים בין סוגי טרור שונים המחייבים תגובות שונות. למשל, שיטות הרתעה קונוונציונאליות אינן מתאימות למחבלים שאינם מצפים לשרוד את ההתקפה. גם הערכת האפקטיביות של אמצעי מניעת הטרור היא בעייתית; לא ברור למשל, אם הפסקת ניסיונות הפיגוע בלונדון בסוף שנות ה-90 היא תוצאה של טבעת הברזל או של שינויים בסביבה הפוליטית בצפון אירלנד ובמדיניות ה-IRA. הספר צר מבחינת הגישה הגיאוגרפית המוצגת בו שכן הדוגמאות לקוחות כולן מבריטניה ומארה"ב, אך אולי דווקא גישתו המקיפה והכוללת של התמקדות בתגובה לטרור ולא דווקא במהותו, היא שהופכת אותו למעניין ומרתק, גם לקורא הישראלי.

Savitch, H. V. (2008) **Cities in a Time of Terror**. Armonk, NY: M.E. Sharpe. 267 pages.

בניגוד לספרו של קואפי, המחקר של של סאביץ', הבוחן את השפעות הטרור על הקהילה העירונית, מבוסס על ניסיון במספר לא מבוטל של ערים גדולות בכל העולם. הדיון עצמו מתחלק לארבעה חלקים.

החלק הראשון דן בהגדרת הטרור העירוני: לקריטריונים הרגילים של הגדרת הטרור (אפיוני המחבלים ומטרותיהם), מצרף המחבר שלושה מימדים נוספים: טריטוריה, מרחב ולוגיסטיקה. למשל, מחבלים נוטים לרכז את מאמציהם בערים גדולות ובאתרים מרכזיים כדי להגדיל את האפקט התעמולתי, להגביר את הנזקים ולגרום לתוהו ובוהו בעיר כולה על-ידי פגיעה במערכות תחבורה קריטיות. בכל עיר, וכל עוד שכן בעיר גדולה, איכות החיים במישור הבסיסי תלויה ביציבות ובביטחון בסביבה. הרס של התכונות הללו על-ידי פיגועים, גורם להתפוררות הביטחון של התושבים ולפגיעה ביכולת התפקוד של העיר. יתרה מכך, אירועי טרור חוזרים, בניגוד לבעיות חד-פעמיות ומקומיות, כגון שוד ושרפות, עלולים לגרום לאפקט מצטבר ולזעזוע עמוק ומתמשך באוכלוסייה.

החלק השני של הספר מתמקד בהיבט המרחבי של הטרור העירוני. המחבר מצביע על כך, שלערים גדולות יש תכונות חיוניות להתפתחות הטרור; הן



מציעות מטרות רגישות ועלולות להוות קרקע פוריה לתאי טרור באזורים מסויימים. בשכונות בהן יש ריכוזי אוכלוסייה של מיעוטים, מחבלים יכולים ליצור בנקל קשר עם דומים להם, לזכות בתמיכה פוליטית לרעיונותיהם ואף למצוא את החומרים הדרושים להכנת מטענים. אלו אפוא, מקומות המשמשים לגיוס, לגיבוש תאים, להשגת מימון, לזיוף מסמכים, וליצירת מקלט בטוח עבור מחבלים.

החלק השלישי בוחן את השפעתם של אמצעי הבקרה והניטור על התושבים ואת הצורך של התושבים להתרגל ולהתאים עצמם לאמצעים אלה. "מדהים לגלות עד כמה השתנו חיינו בעקבות פיגועי הטרור ועד כמה התרגלנו לחדירתם של אנשי הביטחון לחיינו. מי מאיתנו עוד מופתע כאשר אנשי ביטחון בודקים תיקים ומטענים בשדות תעופה, בכניסות למוסדות ציבור ובקניונים, וכו'?" המחבר מתייחס ליכולת ההתאוששות אחרי פיגועים ומציין שיכולת השיקום של ערים גדולות טובה מזו של ערים קטנות. הוא מראה, על בסיס הניסיון שהצטבר בערים כמו ניו יורק, לונדון וירושלים, שקיימת חשיבות גדולה לאווירה הכללית אך לא פחות חשובה להתאוששות העיר היא תגובת הרשויות, הפועלות ליצירת אקלים של פעולה קולקטיבית ולאספקת משאבים לציבור.

במסקנותיו, המוצגות בחלק הרביעי, קורא המחבר להתייחס לסוגיית הטרור בגישה מושכלת אך לא מתוך פאניקה. לדעתו, טרור הוא כיום, עובדת חיים בערים גדולות רבות. כבר התרגלנו למחסומים, לבדיקת תיקים, לשערים אלקטרוניים ולכל מיני מטרדים ביטחוניים נוספים, שכנראה יישארו איתנו בעתיד. נראה, שרוב התושבים מוכנים להסתגל לשינויים בתחושת החופש עבור הרגשת הביטחון והתחושה ש"מישהו דואג לנו" גם אם הרושם עלול להיות מדומה.

לסיכום, הספר איננו סתם אסופת מתכונים המציעה פרקטיקה מיטבית עבור ביטחון והגנה. הוא נותן תיאור אמפירי מקיף של הניסיון המצטבר ושל העובדות המרכזיות הקשורות לתופעה ומוסיף דיוגם עקרוניים על סוגיות ערכיות הנוגעות לחופש והגבלתו, לסוציאליזציה, ולהשלכות של הבדלים תרבותיים על התנהגות. החיבור מציע מבט על העתיד שרבים, במיוחד באירופה ובארה"ב, היו מעדיפים שלא להכיר...

כפי שראינו, המאבק בטרור ובהשלכותיו הוא מורכב, ומחייב לשלב מאמצים בתחומים רבים, כגון אמצעים פיסיים, טכנולוגיה מתקדמת, ביטוח וכו'. אחת השאלות החייבות להעסיק את המתכנן היא השפעתם על החוויה החזותית של העיר. בסוגיה זו עוסק המאמר הבא.

Coaffee, P. O'hare & M. Hawkesworth (2009). "The Visibility of (In) security: The Aesthetics of Planning Urban Defenses Against Terrorism". *Security Dialogue*; 40(4/5): 489-511.

בעבר, ההגנה נגד טרור עירוני הייתה מבוססת על חסימה ופיקוח על מתחמים פרטיים או ציבוריים שנתפסו כמטרות ייצוגיות לפיגועים, כגון ארמון המלך, בניין הפרלמנט, וכיוב'. אולם לאחרונה, הלך וגדל מספר פעולות הטרור שהופעלו כנגד מטרות אזרחיות מגוונות, כגון בתי מלון (באלי, סיני), רכבות (ספרד, טוקיו וכו'), בתי קפה, תיאטראות (מוסקבה), וכד'. תופעה זו, מחייבת שימוש באמצעי ביטחון נוספים בסביבת מתחמים אלה. לאמצעים



למניעת פיגועי טרור יש השלכות מרחיקות לכת על כל מי שעובד, חי או עובר בסביבתם ועל החוויה היומיומית של הנוף העירוני. המאמר מתמקד, בהשפעה הויזואלית של האמצעים נגד הטרור. הנחת היסוד היא, שאמצעים פיסיים מעבירים מסרים סמליים, לא רק למפגעים הפוטנציאליים אלא גם לכל מי שרואה אותם. כמו כן, יש חשיבות להבין איך אמצעים אלה נתפסים על-ידי השחקנים השונים הנחשפים להם. המניע למחקר הייתה הדאגה שאמצעי ביטחון בולטים, עלולים לשנות לחלוטין את החוויה הציבורית של המרחב העירוני. התוצאה עלולה להיות הדרה (מכוונת או לא מכוונת) של קבוצות, כגון מייעוטים, בריחת תושבים מהעיר ותגובות נוספות המגשימות למעשה את המטרות של המפגעים. מסקנתם של המחברים, הדומה לזו של חוקרים בריטיים רבים היא, שהניסיון למנוע בכל מחיר ביצוע של פיגועים, עלול לגרום נזק חמור לתפקוד הערים המשתווה לסכנה של הטרור עצמו.

Benton-Short L. (2007). "Bollards, bunkers, and barriers: securing the National Mall in Washington, DC". **Environment and Planning D: Society and Space**, 25(3) 424-446.

המאמר האחרון שנראה לנו רלוונטי בהקשר לנושא הטרור הוא מאמרם של בנטון ושורט. אין ספק שפיגועי ה-9/11, גרמו בארה"ב לא רק לחרדה אלא גם לתגובות העלולות להיראות כמוגזמות, ואולי אף היסטוריות. המאמר עוסק במאמצים שנעשו להבטיח את הביטחון האישי של המבקרים ואת שלמותם של המבנים, באחד המרחבים הציבוריים החשובים והייצוגיים בארה"ב: הפארק הידוע כ-National Mall בווישינגטון. הפארק, משתרע בין גבעת הקפיטול לבין האנדרטה ע"ש ג'פרסון ומשיק לבית הלבן וכולל בתוכו את המגדל הענק של האנדרטה לזכרו של ושינגטון ואנדרטות זיכרון נוספות. אורכו כשלושה קילומטרים ורוחבו יותר ממאתיים מטר. המאמר בוחן את התכנית הכוללת לביטחון במיוחד בסביבת האנדרטה ע"ש ושינגטון, תכנית המעוררת שאלות קשות, הקשורות בהתנגשות שבין השאיפה לביטחון מרבי לבין הרצון לדמוקרטיה וחופש. התכנית עצמה עוררה ויכוח ציבורי לוחט לגבי השאלה, איך אפשר וצריך לשפר את הביטחון בעולם של אחרי 9/11 ולהגן על מרחב בעל משמעות לאומית גבוהה ביותר, ובו בזמן, לשמור על האופי הפתוח והנגישות של המרחב הציבורי. המאמר מתאר בפרוטרוט, את התכנית הכרוכה בהקמת בניין קבלה גדול ומנהרה תת-קרקעית עד לאנדרטה ע"ש ושינגטון, המשנה את האופי המסורתי של המקום מן הקצה אל הקצה.

המחבר מסיק, ששיקולים הקשורים לביטחון לאומי השתלטו על דאגות הקשורות לנגישות לציבור. כתוצאה מכך, הפיתרון התכנוני עלול לא רק לשנות את הנוף הסמלי אלא, למנוע, או לפחות להקשות, על כל סוג פעילות של מחאה פוליטית, צעדות והפגנות שבאופן מסורתי התקיימו במקום, כמו ההפגנה המפורסמת שאורגנה בזמנו על-ידי מרטין לותר קינג. זאת ועוד, שיקולי הביטחון השתלטו אף על ההליך התכנוני: השינויים התקבלו ללא דיון או ויכוח ציבורי אמיתי, שלא לדבר על השתתפות הציבור בתהליך התכנון.

אליה ורצברגר