



מרכז בגין-סאדאת למחקרים אסטרטגיים

# הפסקת אש או עיצוב כללי משחק? הודו מגדירה מחדש את ביטחונה הלאומי מול פקיסטן

מאת ד"ר לורן דגן עמוס

מבט מבס"א, מס' 2,346, 20 במאי 2025

**תקציר:** במאי 2025, בעקבות מתקפת טרור קטלנית בפאהאלגאם, השעתה הודו את הסכם המים עם פקיסטן, תקפה יעדים בעומק שטחה, והכריזה כי כל מתקפת טרור תיחשב מעתה כמעשה מלחמה. הצעדים הללו משקפים תפנית דוקטרינרית ומעבר ממדיניות הרתעה למדיניות אילוץ. במקביל, הציגה הודו שדרוג חסר תקדים ביכולותיה הצבאיות: טילים היפרסוניים, הגנה מפני טילים בליסטיים, נשק נגד לוויינים, צוללות גרעיניות וטכנולוגיות בינה מלאכותית וסייבר. כל אלה משתלבים ברפורמה ארגונית רחבת היקף, הכוללת פיקודים משולבים ורשת מבצעית יוזמת. הודו ממקמת עצמה כמעצמה צבאית וטכנולוגית עולמית, הפועלת מתוך אסטרטגיה ריבונית ועצמאית.

ב-10 במאי 2025, הכריז נשיא ארצות הברית, דונלד טראמפ, ברשת Truth Social על השגת הפסקת אש "מיידית ומלאה" בין הודו לבין פקיסטן, בעקבות לילה של מגעים אינטנסיביים, לטענתו, בתיווך אמריקני. לא חלפו שעות רבות, ושני הצדדים – דלהי ואיסלאבאד – מיהרו להבהיר כי ההסכמה על הפסקת האש הושגה ישירות בין ראשי אגפי המבצעים בצבאותיהם (DGMO), ללא מעורבות של גורם שלישי.

זוהי אינה רק הבהרה טכנית, אלא ביטוי לסדר אזורי משתנה, שבו הודו מאותת על שאיפתה לנהל את סכסוכיה הביטחוניים באופן עצמאי, מבלי להזדקק לתיווך מערבי. הצהרתה של הודו כי כל פיגוע טרור עתידי ייחשב למעשה מלחמה, מסמנת שינוי דוקטרינרי עמוק, שעתידי להשפיע לא רק על יחסי הודו-פקיסטן, אלא גם על הגדרות הלגיטימיות של עימותים בזירה הבינלאומית.

הפסקת האש עצרה – לעת עתה – את ההידרדרות הצבאית בשטח, אך שאלות כבדות משקל נותרו פתוחות: האם מדובר בהפוגה טקטית בלבד? מה המשמעות של הפקעת תוקפן של הסכמים כמו שימלה ואינדוס? וכיצד תיתפש הודו בזירה האזורית והבינלאומית אם תמשיך לקדם מדיניות ביטחונית חד-צדדית אך נחושה?

**בין הסלמה מיידית להסדרה מוגבלת**

האירועים שהחלו ב-22 באפריל עם מתקפת הטרור הקטלנית בפאהאלגאם – שהובילה למותם של 26 תיירים, רובם אזרחים הודים – התפתחו תוך ימים ספורים להסלמה אזורית חמורה. הודו הפנתה את האצבע המאשימה כלפי ארגון TRF (The Resistance Front), הנתפש כזרוע של לשקר-א-טייבה, הפועל בחסות המודיעין הפקיסטני. ההלם הציבורי והלחץ הלאומני מבית, דחפו את ממשלת מודי להגיב במהירות ובחריפות.

בתוך שעות, השהתה הודו את הסכם המים ההיסטורי עם פקיסטן (Indus Waters Treaty), סגרה את מעבר הגבול המרכזי אטארי, ביטלה ויזות לפקיסטנים וצמצמה את הנוכחות הדיפלומטית של פקיסטן בשטחה. התקיפות האוויריות שבאו לאחר מכן – לצד שימוש ברחפנים חמושים – כוונו למתקנים צבאיים ולאסדות שליטה בפקיסטן, לרבות בעומק פרובינציית פנג'אב. פקיסטן מצידה הגיבה באש ארטילרית ובשיגור אמצעים בלתי מאוישים לעבר מטרות הודיות.

על רקע זה, מפתיעה הפסקת האש שהושגה באופייה המאופק. היוזמה, כך לפי הודו ופקיסטן, יצאה מהצד הפקיסטני, אך ההבנה הייתה הדדית – לעצור את הידרדרות הסכסוך מבלי להתחייב על מסלול מדיני. לא נקבע מועד לשיחות, לא הוזכרו נושאים אזוריים כמו קשמיר או טרור חוצה גבולות, והצהרת טראמפ נותרה מנותקת מהתמונה המבצעית בשטח. העובדה ששר החוץ ההודי, ד"ר ס. ג'ישנקאר, לא הזכיר כלל את ארצות הברית בהודעותיו הרשמיות, מחזקת את ההערכה כי הפסקת האש נולדה מתוך אינטרס הדדי ומידי ולא מתוך תיווך חיצוני מהותי.

### **טרור כמעשה מלחמה**

המהלך הדרמטי ביותר מצד הודו לא התרחש בשדה הקרב – אלא בזירה הדוקטרינרית. זמן קצר לפני ההודעה על הפסקת האש, פרסמה ממשלת הודו הצהרה רשמית ולפיה "מעכשיו, כל מתקפת טרור נגד הודו תיחשב מעשה מלחמה ותיענה בהתאם". מאחורי הניסוח עומדת תפיסה אסטרטגית חדשה: שימוש ממוסד בעקרון של "זכות להגנה עצמית" לפי סעיף 51 של אמנת האו"ם, תוך הסרת ההבחנה המסורתית בין טרור לבין איום מדינתי מובהק.

בהצהרה מקבעת הודו מעבר ממדיניות הרתעה (deterrence) למדיניות אילוף (compellence) – לא עוד מניעה בלבד, אלא הטלת מחיר ממשי על התנהגות עוינת, עד כדי ניסיון לשנות את דפוסי הפעולה של היריב. זוהי אינפלציה במושג "מלחמה" – אך לא כהגזמה רטורית, אלא כאסטרטגיה תודעתית, מדינית וצבאית.

מדובר באחד הצעדים התקיפים ביותר שננקטו על-ידי דמוקרטיה ליברלית בזירה הביטחונית העולמית בשנים האחרונות, והוא מלמד על שינוי עומק בדפוסי החשיבה של מערכת הביטחון ההודית, המבקשת להוציא את עצמה מהלופ שבו "הבלגה היא הכלי האחראי", והיא מאותתת כי ההבלגה אינה רק כושלת – אלא עלולה להיתפש ככניעה.

מבחינה מעשית השינוי מצביע על מספר השלכות, הראשונה, תגובה צבאית יזומה בעתיד, גם על פיגועים שאינם מתבצעים על-ידי צבא סדיר אלא על-ידי ארגונים שנתמכים או מקבלים חסות מפקיסטן. השנייה, הרחבת מרחב הפעולה של הצבא ההודי בעומק האויב – לרבות באמצעות כוחות מיוחדים, תקיפות ממוקדות, ואולי גם לוחמה תודעתית. והאחרונה, השפעה מצטברת על המאזן האזורי, שכן מדינות שכנות יידרשו להיערך למציאות שבה טרור אינו רק בעיה פנימית – אלא עילה להכרזת עימות בינמדינתי.

יתר על כן, יש לראות בהכרזה זו המשך ישיר למגמות אידיאולוגיות שכבר ניכרו בתגובות ההודיות לאחר מתקפת חמאס על ישראל ב-7 באוקטובר 2023. זה תוצר ישיר של השיח הלאומני ההודי שהציב את ישראל כהשראה למדיניות אקטיבית, אסרטיבית וחסרת

פשרות מול טרור אסלאמי. כעת קיבלה הקבלה ביטוי פרקטי, דרך שינוי דוקטרינרי מובהק הממקם את הודו במרחב פעולה חדש.

### **שבירת כלים - הסכמים שהיו מנגנון לניהול הסכסוך**

המשבר חשף לא רק את עומק הקרע בין הודו לבין פקיסטן, אלא גם ערער בגלוי את תוקפם של שניים מהמסמכים המרכזיים שעיצבו את דפוסי ניהול הסכסוך ביניהן במשך עשורים: הסכם המים (Indus Waters Treaty) והסכם שימלה (Shimla Agreement).

אחד הצעדים הראשונים שנקטה הודו לאחר הפיגוע בפאהאלגאם היה השעיית מחויבויותיה להסכם אינדוס, שנחתם בשנת 1960 בתיווך הבנק העולמי. ההסכם העניק להודו שליטה בשלושה נהרות מזרחיים (ביאס, ראוי, סטלוג'), ולפקיסטן שליטה על שלושה נהרות מערביים (אינדוס, ג'הילום וצ'נאב) – כולם חיוניים לחקלאות, תשתיות וצריכה אזרחית. למרות שלושה סבבי לחימה בעבר (1965, 1971, 1999), ההסכם נשמר כסמל ל"תחום מוגן" ביחסים בין המדינות. אך כעת, בפעם הראשונה מזה 65 שנה, הודו מאותתת כי היא אינה רואה עוד את ההפרדה בין "מים" לבין "סכסוך מדיני" כהפרדה מחייבת. במילים אחרות – מים הפכו לכלי אסטרטגי, חלק בלתי נפרד מארגז הכלים הביטחוני של דלהי. צעד זה מציב את הודו בעמדה בעייתית: מחד גיסא, היא מחזקת את כוחה במשוואה מול פקיסטן; מאידך גיסא, היא מסתכנת בביקורת בינלאומית על פגיעה במוסכמות הומניטריות ובתקדימים של שימוש במשאבים טבעיים כאמצעי ענישה. התבטאויות מצד גורמים ביטחוניים ופוליטיים בהודו רמזו כי "הסכם שימלה מת". מדובר באמירה חריגה, לאור מעמדו של ההסכם מאז 1972 כעוגן להסדרה דו-צדדית ולשמירה על קו השליטה (LoC) בקשמיר.

אם הודו אכן מתכוונת לנתק עצמה מההסכם, מדובר במהלך פורץ דרך בעל השלכות צבאיות ומשפטיות, המאפשר לה לפעול גם מעבר לקו השליטה – תחת הנחה שהמסגרת הדיפלומטית שקרסה אינה מחייבת עוד.

### **שדרוג הצבא ההודי**

כדי להבין את התגובה ההודית למשבר צריך להתייחס לרפורמה האסטרטגית הרחבה שעוברת מערכת הביטחון ההודית בעשור האחרון. הודו מקדמת הקמה של פיקודים תיאטרליים משולבים, שילוב כוחות רב-זרועי והעמקת השימוש בטכנולוגיות מתקדמות כמו בינה מלאכותית, לוחמה קיברנטית, טילים היפרסוניים ויכולת שיגור גרעיני מהים. המעבר ממדיניות של הבלגה וניהול סכסוכים ישנים למדיניות של אילוץ, הרתעה גמישה והפעלת לחץ מבצעי – הוא ביטוי ישיר לתפיסת הביטחון החדשה, שנועדה ליצור צבא רשת-יחום המגיב בזמן אמת. המשבר היווה לא רק מבחן לכושר ההרתעה של הודו, אלא גם רגע חשיפה לרפורמות הארגוניות שהבשילו: מהפעלת יכולות מודיעיניות משולבות בזמן אמת, דרך הפעלת אמצעים בלתי מאוישים בזירה המערבית, ועד לניהול הפסקת האש דרך ערוץ DGMO – עדות לשילוב בין דוקטרינה, מבנה וטכנולוגיה כחלק ממדיניות ביטחון ריבונית ואקטיבית.

בעשור האחרון מתעצבת הודו כמעצמה צבאית וטכנולוגית בעלת יכולות אסטרטגיות ברמה עולמית. בעוד עיקר תשומת הלב בזירה הבינלאומית ניתנת למאבקי ההשפעה בין ארצות הברית לבין סין, הודו מתקדמת בשקט, אך בעקביות, לעבר עוצמה ביטחונית רב-שכבתית, המשלבת יכולת גרעינית, טכנולוגיות מתקדמות, ופיתוחים עצמאיים בתחום החלל, הים והטילים הבליסטיים. הודו פיתחה חמש יכולות צבאיות מרכזיות המציבות אותה כמדינה בעלת עוצמה מרתיעה, גמישה ורב-זירתיות, ומשנה את מקומה במאזן הכוחות הגלובלי. השדרוגים – מרמת הלוויין ועד לצוללות – אינם מתקיימים בחלל ריק, אלא מהווים נדבך מרכזי ברפורמה האסטרטגית של הודו, המבקשת ליצור צבא אחוד, גמיש וטכנולוגי התואם את אתגרי המאה העשרים ואחת.

הזירה הראשונה, נשק נגד לוויינים (ASAT): שליטה ממדית חדשה. במרץ 2019 ביצעה הודו ניסוי מוצלח בנשק נגד לוויינים, כששיגרה טיל PDV MK-II שהשמיד לוויין במסלול לווייני נמוך (LEO), ובכך הצטרפה למועדון היוקרתי שכולל את ארצות הברית, רוסיה וסין. ההשלכות האסטרטגיות של היכולת להשמיד לוויינים מספקת להודו כלים בתחום הלוחמה בחלל - תחום שהולך ותופס חשיבות במאה העשרים ואחת. מדובר ביכולת הרתעית קריטית, שכן השבתת לוויינים עלולה לשבש מערכות תקשורת, ניווט ומודיעין של היריב בזמן עימות.

הזירה השנייה, מערכת הגנה מפני טילים בליסטיים (BMD): שכבת מגן כפולה. להודו מערכת הגנה מפני טילים הכוללת שתי שכבות יירוט - יירוט בגובה רב (exo-atmospheric) ובגובה נמוך (endo-atmospheric). הקשר גיאו-ביטחוני הוא שהשכנות הגרעיניות - פקיסטן וסין - מחייבות את הודו להיערך לתרחישי תקיפה טילית, וה-BMD משמשת ככפיפת ברזל אסטרטגית. הודו מצטרפת בכך לקבוצה מצומצמת הכוללת את ארצות הברית, סין, רוסיה וישראל - מדינות המחזיקות במערכות הגנה מבצעיות מפני טילים. מערכת ההגנה מפני טילים של הודו, המהווה את אחת מכיפות ההגנה המתקדמות בעולם, תוכל למצות את מלוא יכולותיה רק בסביבה פיקודית משולבת, כפי שמתוכננת במסגרת הקמת הפיקודים התיאטריים החדשים. האינטגרציה תאפשר תגובה מיידי, רבת-זרועות, לאיום טילי מורכב - ובכך תחזק את ההרתעה ההודית כלפי שחקנים עוינים.

הזירה השלישית, טיל היפרסוני נגד ספינות (Hypersonic Strike) ב-2024 הצטרפה הודו לחזית המתקדמת של הפיתוח ההיפרסוני, עם ניסוי מוצלח בטיל LRAShM (Long Range Anti-Ship Missile), שיכול לנוע במהירות של מעל 5 מאך. טילים היפרסוניים קשים מאוד ליירוט ומספקים ייתרון התקפי משמעותי, במיוחד בזירה הימית. יכולת זו מחזקת את כושר ההרתעה של הודו באוקיינוס ההודי מול סין ומול נוכחות ימית זרה באזור.

הזירה הרביעית, ICBM וטכנולוגיית MIRV: פלטפורמה גרעינית מתקדמת. הודו מחזיקה בטיל Agni-V, טיל בליסטי בין-יבשתי (ICBM) בעל טווח של מעל 5,000 ק"מ, ומציגה יכולת MIRV - כלומר, שיגור ראש אחד המכיל מספר ראשי נפץ עצמאיים הניתנים לניווט למטרות שונות. מדובר על "מכפיל כוח" אמיתי בתחום ההרתעה. משגר בודד הופך ליכולת התקפית מול מטרות רבות הטכנולוגיה ממקמת את הודו כבעלת יכולת גרעינית מהשורה הראשונה - בדומה לארצות הברית, רוסיה, סין, בריטניה וצרפת. המשבר הצבאי שהתפתח לאחר מתקפת הטרור בפאהאלגאם היווה מקרה מבחן ראשון לפעולה משולבת של רכיבי הרפורמה האסטרטגית בצבא הודו - ובפרט ליכולות ההגנה והתקיפה שבנתה בעשור האחרון. במהלכו הופעלו לראשונה מערכות הגנה מפני טילים מהמתקדמות בעולם בזירה מבצעית רוויה איומים - כנגד רחפנים חמושים וכנגד שיגורי רקטות - תוך הפעלת מערך בקרה רב-זרועי. במקביל, הפעילה הודו יכולות תקיפה מתקדמות, לרבות טילים מדויקים ותקיפות בעומק פקיסטן, המעידים על מוכנות מבצעית גבוהה ועל ניצול מוצלח של אינטגרציה בין מודיעין, אש ולוחמה קיברנטית. גם אם לא נעשה שימוש בטילים היפרסוניים או בפלטפורמות גרעיניות, הנכונות לרמוז על קיומן - כמו גם שיגור Agni-V לניסוי פומבי בימים שלאחר מכן - שידרה מסר של הרתעה מתקדמת.

הזירה האחרונה, צוללות גרעיניות חמושות (SSBN). סדרת הצוללות הגרעיניות Arihant, החמושות בטילים בליסטיים גרעיניים, הופכות את הודו למדינה השישית בעולם המחזיקה ביכולת "שיגור שני" (second-strike capability). המשמעות האסטרטגית: יכולת המבטיחה הרתעה גם במקרה של מתקפה גרעינית כוללת מצד האויב. הצוללות, הבלתי ניתנות לאיתור בקלות, מהוות את הביטוח האולטימטיבי להמשך תגובה הרסנית - לב ליבה של דוקטרינת MAD (הרס הדדי מובטח).

## **עוצמה מתעצבת בין מזרח לבין מערב**

היכולות שתוארו לעיל משקפות תהליך שקט אך שיטתי של בניית עוצמה ביטחונית רב-ממדית. הודו אינה עוד מדינה המתמקדת בביטחון אזורי בלבד, אלא מעצמה שמבקשת למצב את עצמה כגורם משפיע גלובלי, מול סין אך גם מול המערב. המיזוג בין טכנולוגיה מתקדמת, פיתוחים עצמאיים, ומדיניות ביטחונית מבוססת הרתעה, מציב את הודו כמודל ייחודי: היא אינה חלק מבריתות צבאיות קלאסיות, אך שומרת על קישוריות עם ארצות הברית, רוסיה, צרפת וישראל. היא אינה תלויה טכנולוגית באף צד – אך מנצלת שיתופי פעולה באופן מושכל. היכולת להחזיק בטילים היפרסוניים, בטכנולוגיות ASAT ובצוללות גרעיניות אינה מספיקה בפני עצמה. רק כאשר יכולות אלה משתלבות במערך תיאטרלי רב-זרועי, מגובות במדיניות תעשייתית ובפיקוד מאוחד, הן הופכות לכלים בעלי עוצמה אסטרטגית אמיתית. הודו של 2025 מציגה לא רק את פירות החדשנות הביטחונית, אלא גם את המסגרת הארגונית הדרושה למימושם בזירה האזורית והעולמית.

### **רפורמה מבנית: מהכשרה טכנולוגית ועד פיקוד משולב**

היכולות שתוארו אינן מתקיימות בוואקום. במקביל לשדרוגים, הצבא ההודי עובר בעשור הנוכחי תהליך עומק של שינוי במבנה הארגוני והפיקודי – תהליך שמטרתו להפוך את הודו לבעלת צבא מודרני, משולב ורב-זירתי. הרפורמה מתמקדת בהקמת פיקודים זירתיים משולבים, אשר מאחדים את כוחות היבשה, האוויר והים תחת מסגרת מבצעית אחת, לפי גזרות אסטרטגיות ברורות: הגבול הצפוני מול סין, הגבול המערבי מול פקיסטן, והאוקיינוס ההודי.

מוקמים פיקודים תומכים רוחביים בתחומי הלוגיסטיקה, האש, המודיעין והסייבר אשר יוצרים רצף מבצעי מלא בין איסוף מידע, קבלת החלטות, הפעלת כוח וניהול מערך האספקה. המהלך כולו מלווה ביצירת תפקיד חדש – ראש המטה הכללי המשולב (Chief of Defence Staff) – שתפקידו להבטיח תיאום בין שלוש הזרועות ולהוביל את יישום הפיקודים המשולבים בשטח. חשוב לא פחות הוא החיבור לממדים החדשים של הלחימה: סייבר, בינה מלאכותית, חלל, ולוחמה תודעתית. הודו מקימה מתקנים ייעודיים – כמו WARDEC – לקידום סימולציה מבוססת AI, תוך שימת דגש על קבלת החלטות מבוצרת והפעלת מערכים אוטונומיים. הרפורמה ממחישה מעבר מתפיסה מבוססת תגובה לתפיסה יוזמת, רשתית וגמישה. היא מחברת בין מבנה, דוקטרינה וטכנולוגיה, ומציבה את הודו לא רק כמעצמה עם פוטנציאל טכנולוגי, אלא ככוח צבאי בר-מימוש בזמן אמת.

בהיבט הרחב יותר, הודו מאותתת כי כללי המשחק הישנים – אלה שנבנו לאחר מלחמות תודעתיות ומלחמות בפועל – אינם עוד הבסיס שעל-פיו תפעל, וכי היא שואפת לעצב כללים חדשים, המבוססים על הרתעה מתקדמת, הפעלת לחץ אזורי, ואולי גם יצירת עובדות מבצעיות בשטח.

### **סיכום - התודעה הבינלאומית, והמאבק על דימוי אחראי**

בעוד הודו נוקטת צעדים אגרסיביים ותקדימיים בזירה הביטחונית, היא אינה מוותרת על מאבק מקביל – תודעתי ודיפלומטי – לשימור תדמיתה ככוח אחראי ושקול בזירה הבינלאומית. השיח ההודי הרשמי מדגיש בעקביות את עקרון "התגובה ההולמת" ואת זכותה של הודו להגנה עצמית מול תוקפנות טרוריסטית שמקורה במדינה שכנה. עם זאת היא שואפת להימנע מהצגתה כמי שפותחת במלחמה כוללת או חורגת מנורמות ההתנהגות המקובלות על מדינות דמוקרטיות.

הבחירה להכריז על מדיניות חדשה מול הטרור – אך במקביל לעצור את ההסלמה באמצעות ערוץ צבאי ישיר – ממחישה את הזהירות ההודית בשימור איזון בין תקיפות לבין לגיטימציה. הודו מעוניינת לשדר מסר כפול: היא אינה חוששת להפעיל כוח, ועם זאת היא פועלת תחת נורמות בינלאומיות, ולעיתים אף משכללת אותן.

העובדה שהפסקת האש לא לוותה בהסכמה על טיפול במוקדי הסכסוך – שאלת קשמיר, הפסקת התמיכה בטרור, ופיקוח בינלאומי – מעלה את השאלה האם המשבר הבא הוא רק עניין של זמן. המציאות האסטרטגית בין הודו לבין פקיסטן נותרה כפי שהייתה: שברירית, רוויית אי-אמון, ובעלת פוטנציאל הסלמה גבוה בכל רגע.

ההשלכות של שינוי הדוקטרינה ההודית חורגות מהזירה הדו-לאומית. הגדרת טרור כמעשה מלחמה מייצרת תקדים שעלול לעורר תגובות בקרב מדינות אחרות, ואף להביא לערעור עקרונות קיימים במשפט הבינלאומי. השעיית הסכם המים ההיסטורי עם פקיסטן עלולה לשמש דוגמה מסוכנת לשימוש במשאבים חיוניים ככלי ענישה בזירות סכסוך אחרות בעולם.

עבור הודו אלו צעדים שנועדו לבטא מדיניות ביטחון ריבונית, פעילה ובלתי מתנצלת, הניזונה ממגמות לאומניות, מתפיסת עוצמה אזורית, ומרצון להוביל סדר חדש בדרום אסיה. לא מדובר בתגובה לפיגוע בודד, אלא בעיצוב מחדש של כללי המשחק.

האתגר של הודו בשבועות ובחודשים הקרובים יהיה כפול: לשמר את ההרתעה מול פקיסטן מבלי להיגרר להסלמה רחבת היקף, ולשכנע את הקהילה הבינלאומית שהיא פועלת לא כתגובה אימפולסיבית – אלא כחלק מאסטרטגיה ממלכתית סדורה.

*ד"ר לורן דגן עמוס חברת פורום דבורה, מרצה ומתרגלת במחלקה למדע המדינה והמדור לזרועות הביטחון. חוקרת מדיניות החוץ והביטחון של הודו והמרחב ההינדו-פסיפי.*