

אודי דקל ועומר עינב

תפיסת ביטחון לאומי מעודכנת לישראל

אודי דקל ועומר עינב

תפיסת ביטחון לאומי מעודכנת לישראל

INSS המכון למחקרי ביטחון לאומי (חל"צ)

המכון למחקרי ביטחון לאומי, המשלב בתוכו את מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, הוקם בשנת 2006. למכון שתי מטרות מוצהרות: הראשונה היא לערוך מחקרים בסיסיים בנושאי הביטחון הלאומי של ישראל, המזרח התיכון והמערכת הבינלאומית, וזאת על פי אמות המידה האקדמיות הגבוהות ביותר, והשנייה היא לתרום לדיון הציבורי ולעבודת הממשל בנושאים שנמצאים, או ראוי שיימצאו, בראש סדר היום הביטחוני של ישראל.

קהל המטרה של המכון הוא דרג מקבלי ההחלטות, מערכת הביטחון, מעצבי דעת הקהל בישראל, הקהילה האקדמית העוסקת בתחומי הביטחון בישראל ובעולם, והציבור המתעניין באשר הוא.

המכון מפרסם מחקרים שהוא מצא כראויים לתשומת הלב הציבורית, תוך שמירה על מדיניות נוקשה של אי משוא פנים. הדעות המובעות בפרסומים הן של המחברים בלבד, ואינן משקפות בהכרח את עמדות המכון, נאמניו או האישים והגופים התומכים בו.

אודי דקל ועומר עינב

תפיסת ביטחון לאומי מעודכנת לישראל

פברואר 2017

מזכר מיוחד

Udi Dekel and Omer Einav

An Updated National Security Concept for Israel

המכון למחקרי ביטחון לאומי (חברה לתועלת הציבור - חל"ץ)

חיים לבנון 40
ת.ד. 39950
רמת-אביב
תל-אביב 6997556

טל. 03-6400400
פקס. 03-7447590
דוא"ל: info@inss.org.il

אתר המכון: <http://www.inss.org.il>

כל הזכויות שמורות © פברואר 2017

ערכת לשון: יואב תדמור
הביא לדפוס: משה גרונדמן

עיצוב גרפי: מיכל סמוֹקובץ ויעל ביבר, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל-אביב
עיצוב העטיפה: מיכל סמוֹקובץ

דפוס: אלינור, פתח תקווה

הקדמה

גיבוש וניסוח של רעיונות ושל תפיסות בכלל ושל תפיסות ורעיונות בתחום הביטחון הלאומי בפרט הם אתגרים מורכבים. תפיסת הביטחון היא שכבת בסיס עליה נשענות המדיניות ואסטרטגיית העל לקידום יעדיה של מדינת ישראל ולהבטחת קיומה ושגשוגה. החיפוש אחר הגיונות שיטתיים מנחים מחייב בחינה מתמדת של תקפות התובנות וההערכות שהנחו את החשיבה האסטרטגית ואת המדיניות בעבר ובהווה, ובהתאם להערכה המבוססת על השינויים בסביבה האסטרטגית הפנימית והחיצונית ועל השינויים בהקשר יש לעצב קווי יסוד ותובנות לעתיד.

תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל, שנהגתה בשנותיה הראשונות של המדינה, נבחנה לא פעם בעשורים האחרונים על רקע השינויים התכופים בסביבתה האסטרטגית של ישראל ונוכח טבעם של האתגרים הניצבים בפניה. עם זאת, בשנים האחרונות התעורר ביתר שאת צורך מחודש בבחינה נוספת של תפיסת הביטחון הלאומי עקב התגברות קצב השינויים המהותיים במזרח התיכון ובזירה הבינלאומית הרלוונטית לישראל ועקב השינויים באופי האיומים.

חיבור זה מאגד את תוצרי עבודתו של צוות מומחים שפעל בשנים האחרונות במסגרת המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS). חברי הצוות דנו ברבדים שונים של סוגיות הליבה הנוגעות לביטחונה הלאומי של ישראל, ניתחו לעומק את השינויים, בחנו את התאמת התפיסות הישנות וגיבשו הצעה לתפיסה מעודכנת. מטרת החשיבה והכתיבה היו ללבן מושגים ומוסכמות שנצברו והתמסדו במהלך השנים ולהעמידם במבחן המציאות. הדיונים בצוות התבססו על מחקר ייעודי וכן על ניסיון ועל היכרות מקרוב עם ההיבטים השונים של הביטחון הלאומי של ישראל. חברי הצוות: ד"ר שמואל אבן, תא"ל (מיל") מאיר אלרון, ד"ר יהודה בן מאיר, תא"ל (מיל") שלמה ברום, תא"ל (מיל") אודי דקל, אל"ם (מיל") פנינה שרביט-ברוך, אל"ם (מיל") איתמר יער, ד"ר קובי מיכאל, אלוף (מיל") יאיר נווה, ד"ר אל"ם (מיל") גבי סיבוני ונשיא המכון לדמוקרטיה יוחנן פלסנר.

אודי דקל ועומר עינב

פברואר 2017

מבוא: התפתחותה של תפיסת הביטחון הלאומי

תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל מעצבת את הדרכים למימוש החזון הלאומי שבא לידי ביטוי במגילת העצמאות: לשמור על קיומו של הבית הלאומי של עם ישראל. במהלך השנים נוספו מרכיבים שונים למושג "הביטחון הלאומי", וכיום נהוג לכלול בו חמישה ממדים:

1. ביטחון החוץ והפנים.
2. יחסי החוץ ומעמדה הבינלאומי של ישראל.
3. הכלכלה והמשאבים הלאומיים.
4. מידת המשילות שבאה לידי ביטוי, בין היתר, ביכולת לקבל החלטות ולממשן.
5. עוצמתה של החברה האזרחית: הלכידות החברתית, החוסן החברתי והמשאבים האנושיים.

תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל נשענת על עקרונות שאותם גיבש ראש הממשלה הראשון ושר הביטחון דוד בן-גוריון בשנות ה-50 של המאה הקודמת. התפיסה הזאת שוכללה והותאמה לאתגרים הביטחוניים שהתפתחו במהלך השנים. אולם ממשלות ישראל נמנעו באופן עקבי מלגבש תפיסה כתובה, רשמית, מוסכמת ומחייבת. עם השנים, בעקבות השינויים שחלו באתגרים הניצבים בפני המדינה וכן עקב התבגרותה והשתנותה של החברה הישראלית, נעשו ניסיונות לגבש תפיסה עדכנית באמצעות כמה ועדות, אך עבודותיהן של אלה לא הגיעו לכלל מיצוי ולכן לא הובאו לאישור הממשלה והכנסת. הוועדה האחרונה שעסקה בגיבושה של תפיסת ביטחון עדכנית הייתה בראשות דן מרידור (2006). עם זאת, בשנים האחרונות מתקיים תהליך של בחינת תפיסת הביטחון במועצה לביטחון לאומי.

אלה הם היעדים הלאומיים המקובלים:

1. הבטחת קיומה של מדינת ישראל, הגנה על שלמותה הטריטוריאלית ועל ביטחון אזרחיה ותושביה.
2. שמירה על ערכיה של המדינה ועל צביונה: מדינה יהודית ודמוקרטית שהיא ביתו של העם היהודי.
3. הבטחת חוסנה הכלכלי והחברתי של המדינה.

4. חיזוק מעמדה הבינלאומי והאזורי של המדינה – בין היתר באמצעות חתימה לשלום עם שכניה.

מאז היווסדה מתמודדת ישראל עם איומים ביטחוניים, וזוהי הסיבה למשקל היתר שניתן באופן מסורתי בתפיסת הביטחון הלאומי לתחום הביטחון ולמתן מענה לאיומים החיצוניים. עם זאת, בשל השתנות האיומים לצד ההשתנות של הכללים ושל מוסכמות הן בחברה ובהנהגה של ישראל והן במערכת הבינלאומית עלה במהלך השנים משקלם היחסי של הממדים האחרים הנכללים בתפיסת הביטחון.

התפיסה המסורתית של בן-גוריון התעצבה על רקע הצורך לתת מענה לאיום של מתקפה כוללת על ישראל שבה משתתפים הצבאות הסדירים של שכנותיה בתוספת של חילות משלוח ממדינות ערביות מרוחקות יותר שלהן אין גבול משותף עם ישראל. הנחת העבודה הייתה שמדינות ערב – הקרובות והרחוקות – לא השלימו עם קיומה של ישראל וכי שאיפתן היא לפלוש לשטחה ולהשמידה או לכל הפחות לכרסם בריבונותה ולשבש את שגרת חייה ואת התפתחותה.

בשל הנחיתות של ישראל בכוח אדם, בעומק אסטרטגי ובמשאבים גיבש בן-גוריון את "תפיסת הסבבים". לפיה, ינסו צבאות ערב שוב ושוב – בסבב אחר סבב – להביא להשמדתה של מדינת ישראל. בכל סבב כזה על ישראל להשיג ניצחון כדי ליצור הרתעה ולדחות ככל האפשר את הסבב שלאחר מכן, אולם בשל הפערים הגדולים בין שני הצדדים היא לא תוכל להשיג הכרעה שתשים קץ לסבבים האלה. לעומת זאת אם צבאות ערב יצליחו להכריע את צה"ל – יהיה זה סופה של מדינת ישראל.

תפיסת הביטחון הלאומי המסורתית של ישראל התמקדה בצורך לבנות מענה לנחיתותה ביחסי הכוחות, במשאבים, בכוח אדם, בגודל הטריטוריה ובעוצמה המדינית. התפיסה הזאת צריכה הייתה לתת מענה לא רק לסבבי תקיפה מסיביים חוזרים ונשנים של קואליציה ערבית, אלא גם לאפשרות של מלחמת התשה ממושכת.

הרעיון שעמד מאחורי תפיסת הביטחון שגיבש

בן-גוריון היה שיש ליצור "קיר ברזל" שעליו יתנפצו כל הניסיונות של הערבים להשמיד את ישראל. בכך אימץ למעשה בן-גוריון את התפיסה שגיבש יריבו הפוליטי הגדול, זאב ז'בוטינסקי. מטרתו של "קיר הברזל" היא להדוף את התקפות הערבים ובסופו של דבר לשכנע אותם שלא יצליחו לנצח את ישראל ולהשמידה. אם יגיעו למסקנה

הביטחון הוא למעשה מוצר, מעין שירות שמספקת המדינה לתושביה השואפים ליציבות ולשגרת חיים בטוחה ושלווה.

הזאת – העריך בן-גוריון – הם עשויים להכיר בקיום המדינה, לחתור להבנות איתה ואולי אף להסכמי שלום.

מנקודת מבט אחרת ומשלימה, הביטחון הוא למעשה מוצר, מעין שירות שמספקת המדינה לתושביה השואפים ליציבות ולשגרת חיים בטוחה ושלווה. הביטחון נחשב למוצר שממנו נהנה הציבור כולו. הספקת הביטחון כוללת את ביטחון החוץ – מפני מלחמה, טרור, חתרנות, בידוד וחרם – לצד ביטחון הפנים שכולל התמודדות עם פשיעה, עם הפרות של הסדר הציבורי ועם אסונות טבע.

המענה לאיומי החוץ מתבסס על הצבא, ואילו המענה לביטחון הפנים מתבסס על המשטרה, על גופי הסיוע וההצלה, על משרדי הממשלה ועל הרשויות המקומיות. ההוצאה על הביטחון אינה מחושבת בהתאם לגידול האוכלוסייה, אלא בהתאם להערכת האיומים הביטחוניים ובהתאם להחלטת הממשלה על אופן המענה לאותם האיומים. כל החלטה ממשלתית כזאת כרוכה בנטילת סיכונים מחושבים.

ניתן לראות בהוצאות הביטחון גם השקעה שתכליתה להפחית את רמת הסיכונים שבה נמצאים המדינה ותושביה ולהבטיח רציפות תפקודית של כלל מערכות המשק – הן הציבוריות והן הפרטיות.

ייתכנו אזורים במדינה שבהם תהיה רמת הביטחון נמוכה יותר – למשל בסמוך לגבול חם, כמו יישובי עוטף עזה בימינו. ההיקף והאופי של המשאבים המופנים לביטחון משפיעים על יכולתה של המדינה להגן על עצמה מפני איומי חוץ – מלחמה, טרור ומעשי איבה – על יכולתה להרתיע אויבים ועל יכולתה לקצר את משך המלחמות ולהפחית את נזקהן הפיזיים והכלכליים.

באופן דומה ניתן להתייחס לביטחון הפנים שעניינו לחימה בטרור פנים, ובפשיעה ובהגברת הביטחון האישי של הציבור. היערכות ביטחונית

נכונה חוסכת חיי אדם ונזקים כלכליים כבדים למשק. לעומת זאת, ערעור הביטחון לאורך זמן עלול לפגוע קשות במשק. לפיכך ניתן לראות בהוצאות הביטחון גם השקעה שתכליתה להפחית את רמת הסיכונים שבה נמצאים המדינה ותושביה ולהבטיח רציפות תפקודית של כלל מערכות המשק – הן הציבוריות והן הפרטיות.

יסודותיה המסורתיות של תפיסת הביטחון הלאומי

מאז הקמת מדינת ישראל ובפרט לאחר גיבוש תפיסת הביטחון הלאומי שלה בהובלת בן גוריון בשנות החמישים מתבססת המדיניות הישראלית על יסודות מוצקים, שהתמסדו עם הזמן ומהווים מוצא לכול ניסיון לגבש תפיסת ביטחון מעודכנת.

1. מדינת ישראל היא הבית הלאומי של העם היהודי; היא המימוש של זכותו להגדרה עצמית ולמדינה משלו. לכן מיום הקמתה רואה את עצמה ישראל מחויבת לא רק לתושביה אלא גם ליהודי הגולה שבעבורם היא משמשת מקלט לעת צרה.

2. ישראל מתנהלת על בסיס ערכים דמוקרטיים. לפיכך רוב יהודי הוא תנאי הכרחי לקיומה של מדינת ישראל (באמצעות מימוש חוק השבות) לצד הקפדה על זכויות המיעוטים.

3. הצורך להישען על מעצמה, שהביא בעשור הראשון לברית עם צרפת ולאחר מלחמת ששת הימים לכינון ברית אסטרטגית (מעשית ולא רשמית) עם ארצות-הברית. העיקרון הזה חיוני לאור נחיתותה הכמותית הבסיסית של ישראל מול אויביה. היחסים המיוחדים עם ארצות-הברית נועדו להבטיח את הסיוע הצבאי והלוגיסטי לפני מלחמה, במהלכה ואחריה, להבטיח תמיכה מדינית חיונית לקידום האינטרסים של ישראל ולספק לישראל תמיכה וערבויות כלכליות.

4. חתירה לשלום עם שכנותיה הערביות של ישראל לצד ניסיונות ליזום שותפויות אסטרטגיות עם גורמים מדינתיים ולא-מדינתיים במזרח התיכון שאינם ערבים כמו כורדיסטן, טורקיה ובעבר גם איראן (ברית הפריפריה).

5. מאמצי שכנוע כלפי מדינות ערב ומדינות מוסלמיות לקבל את קיומה של ישראל ולהכיר בהיותה הבית הלאומי של העם היהודי, בזכותו להגדרה עצמית בחבלי מולדתו, ובזכותה של ישראל להתקיים בביטחון בגבולותיה.

6. שמירה על היתרון האיכותי והטכנולוגי של ישראל על פני אויביה. זהו מקור העוצמה של ישראל שמרתיע את אויביה ושאמור לשכנעם כי עדיפה דרך השלום על דרך המלחמה. היתרון האיכותי והטכנולוגי נשען על ההון האנושי – ובעיקר על יכולותיו המדעיות – ועל היחסים המיוחדים עם ארצות הברית.

7. דוקטרינה ביטחונית שמיועדת לסכל כל ניסיון להביא לחיסולה הפיזי של ישראל ושימוש שתת על מצרף יסודות (שבז'רגון הצה"ל נקראים "רגליים"). הקומה המקשרת בין תפיסת הביטחון המסורתית לבין תפיסת ההפעלה של הצבא התבססה על שלוש רגליים: ההרתעה, התרעה והכרעה. הרגל הרביעית, ההגנה, הייתה קיימת תמיד, אך הוגדרה באופן מעשי ב־20 השנים האחרונות ובמפורש בוועדת מרידור – בעיקר בעקבות הפגיעות בעורף באמצעות נשק תלול מסלול וטרור מתאבדים.



אבי תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל דוד בן־גוריון עם מפקד מחוז ירושלים בצה"ל, אלוף־משנה יוסף נבו (משמאל) ועם ראש עיריית ירושלים, מרדכי איש־שלום, (מימין) בעמדה צבאית בגבול בירושלים (הקו העירוני), מוסררה, ירושלים המערבית, בתחילת אוגוסט 1962. הצילום: דוד האריס. מתוך אתר פיקיוויקי

ההרתעה מבוססת על הגורמים הבאים: קיומו של כוח פיזי, הנחישות להפעילו, גב יציב של תמיכת מעצמה, עליונות מודיעינית, עליונות טכנולוגית ועליונות באיכות כוח האדם ובמיוחד באיכות המפקדים. ההרתעה מושגת באמצעות הפגנת יכולות, סיכול מאמציו של הצד האחר להשיג את מטרותיו ופגיעה קשה ביכולותיו ובנכסיו האסטרטגיים. פגיעה כזאת באה לידי ביטוי באובדן נכסים צבאיים, תשתיתיים וטריטוריה וביכולת לאיים על שרידות משטרו של היריב. תכלית ההרתעה היא להרחיק ככל האפשר את סבב העימות הבא, דהיינו לייצר תקופת רגיעה ממושכת שמאפשרת לקיים את שגרת החיים. תכלית נוספת של ההרתעה היא לקבוע את

"כללי המשחק": להכתיב ליריב איזו פעולה שלו נמצאת מתחת לסף המלחמה ואיזו פעולה היא קאזוס בלי (עילה למלחמה).

התרעה מבוססת על מידע, בעיקר מודיעיני, שמגיע בעוד מועד על תוכנית של האויב לזיום פעילות עוינת. ההישג הנדרש בהתרעה הוא קבלת המידע והבנתו במועד מאפשרת להיערך כראוי כדי לסכל את תוכניות האויב – בין היתר באמצעות הנחתתה של מכה מקדימה או באמצעות התארגנות להגנה אפקטיבית שכוללת, בין היתר, גיוס של כוחות מילואים.

הכרעה היא השגת ניצחון צבאי חד-משמעי שמונע מהאויב להשיג את יעדיו, שולל ממנו את היכולת ו/או את הרצון להמשיך במלחמה וגובה ממנו מחיר כבד. השגת ניצחון מחייבת לרכז מאמץ צבאי ואזרחי ולהפעיל כוחות במאמצי אש ותמרון. את ההכרעה רצוי להשיג מהר ככל האפשר, תוך העברת עיקר הלחימה לשטחו של האויב. לשם השגת הכרעה אימץ צה"ל תפיסה מבצעית התקפית שכן בדרך כלל לא ניתן להכניע את האויב רק באמצעות מגננה. תוצאות חד-משמעיות בשדה הקרב נדרשות גם כדי שניתן יהיה לתרגם את ההישגים הצבאיים להישגים מדיניים וגם כדי למנוע מהאויב את היכולת לעשות מניפולציה ולהפוך תבוסה לניצחון באמצעות תעמולה.

ההגנה לא הייתה אחת הרגליים של תפיסת הביטחון המסורתית, אף שהאסטרטגיה הבסיסית של ישראל הייתה ונותרה בעלת אופי הגנתי. היעד המרכזי שלה הוא להבטיח את קיומה של ישראל, ליצור הרתעה אפקטיבית, לנטרל איומים ולדחות עימותים. עם השנים תפסה ההגנה מקום מרכזי יותר ויותר בתפיסת הביטחון של ישראל משום שהעורף הפך לחזית עיקרית. זה קרה כתוצאה מהתמקדות האויב בבנייתו ובהפעלתו של יכולות לפגוע באוכלוסייה האזרחית באמצעות נשק תלול מסלול מסוגים שונים ובאמצעות התקפות טרור. ככל ששכבות ההגנה מעובות יותר ויעילות יותר, כך גדלה הגמישות של מקבלי החלטות. כך, למשל, היכולת ליירט טילים ורקטות משחררת את מקבלי החלטות מהצורך להחליט על יציאה מיידיית לתמרון יבשתי רחב היקף נגד מרחבי השיגור של האויב. במילים אחרות: הגנה יעילה מעניקה למקבלי החלטות זמן יקר כדי להחליט בכובד ראש ולא באופן אימפולסיבי האם ומתי להפעיל את המענה הצבאי המתאים נגד האיומים. 8. המודל של צבא העם, המהווה תשתית למערך המילואים שנועד לגשר על הפער הכמותי בין גודלו של הכוח הסדיר של צה"ל לבין גודלם של הצבאות הסדירים הערביים. הכוח הסדיר של צה"ל ממלא משימות של ביטחון שוטף בתקופות שגרה ומשמש בסיס לצבא המילואים. בעיתות מלחמה נושאות יחידות המילואים בעיקר הנטל של הלחימה. הן שירות החובה והן שירות המילואים מבוססים על נכונותם של האזרחים לשרת את המדינה. אתגרי הביטחון הלאומי מחייבים גיוס

של משאבי האומה – הן המשאבים האנושיים והן המשאבים החומריים. גיוס המשאבים האנושיים אינו בהכרח אך ורק לצבא. לעיתים הוא נדרש לסגירת הפערים שנוצרים במשק עם גיוס אנשי המילואים לשירות צבאי.

השינויים המחייבים התאמה של תפיסת הביטחון הלאומי

עם סיומה של מלחמת יום הכיפורים ב־1973 תם עידן המלחמות הגדולות שהחל במלחמת העצמאות. בכך גם בא הקץ לחשש הגדול ביותר של קברניטי ישראל שזכה לכינוי "מקרה הכול": התקפה מתואמת נגד ישראל בכל גבולותיה שבה משתתפת קואליציה המורכבת ממדינות המעגל הראשון (מצרים, ירדן, סוריה, לבנון) וממדינות

המעגל השני והשלישי (עיראק, סודאן, תוניסיה, מרוקו, לוב ועוד). מלחמת העצמאות ומלחמת ששת הימים הן דוגמאות מובהקות למקרה הכול, ואילו מלחמת יום הכיפורים הייתה קרובה לכך. בשנים שלאחר מלחמת יום הכיפורים השתנתה מאוד הסביבה האסטרטגית של ישראל והשתנה גם אופיים של העימותים הצבאיים. בד בבד, מתקיימות תהפוכות דרמטיות במזרח התיכון, תוך שבירת הסדר המדינתי והערכי הקודם, כך שלא ניתן להעריך מתי וכיצד יסתיימו. השינויים המפליגים מקשים על התוויית דרך לפתרון

עם סיומה של מלחמת יום הכיפורים ב־1973 תם עידן המלחמות הגדולות. בכך גם בא הקץ לחשש הגדול ביותר של קברניטי ישראל שזכה לכינוי "מקרה הכול": התקפה מתואמת נגד ישראל בכל גבולותיה.

הסכסוך הישראלי-פלסטיני, דבר המעמיק את הפערים בין ימין ושמאל בחברה הישראלית ומקשה על הגדרת מטרה משותפת לכל שכבות ואגפי החברה הישראלית. כתוצאה מכל אלו הלך וגבר הצורך לעיין מחדש בתפיסת הביטחון הלאומי ולעדכנה.

מגמות כלליות

1. היחלשות המדינות וערעור הסדר המדינתי. היחלשות השלטון המרכזי במדינות רבות במזרח התיכון במקביל לעליית כוחם של גורמים אחרים – תת־מדינותיים ועל־מדינותיים – משקפת את הכרסום במונופול הכוח של המדינות. לאותם גורמים חדשים – ברובם ארגוני טרור וגרילה – אין תמיד תפיסה של אחריות מדינתית כלפי האוכלוסיות להן הם משתייכים, בהן הם מוטמעים, ו/או שעליהן הם שולטים, והם נטולי מחויבות לכללים ולסטנדרטים הבינלאומיים, למשל לדיני המלחמה. הגורמים החדשים האלה גם מתאפיינים ביכולת להסתגל במהירות

למצבים חדשים. הם יוצרים במהירות קואליציות ביניהם ובאותה המהירות מפרקים אותן. הפיצולים והמיזוגים האלה נעשים בדרך כלל בהתאם לאינטרסים

מצביים. הם נטמעים בדרך כלל בתוך הסביבה האזרחית – לרוב באזורים עירוניים – באופן שמקשה לזהות אותם ולאחר את מרכזי הכובד שלהם כדי להשמידם או לנטרלם. כפי שהדברים נראים כעת, צפוי להימשך תהליך היחלשותן של מדינות ערב והתפרקותן לתתי־יחידות, כמו פרובינציות המבוססות על הרכב אתני ושבטי הומוגני. נראה כי יחלפו עוד שנים רבות לפני שתתגבשנה ישויות מדינתיות חדשות שיהיו יציבות ומתפקדות. על ישראל להיות מוכנה להמשך היעדר סדר מדינתי, המלווה באלימות

נראה כי יחלפו עוד שנים רבות לפני שתתגבשנה ישויות מדינתיות חדשות שיהיו יציבות ומתפקדות. על ישראל להיות מוכנה להמשך היעדר סדר מדינתי, המלווה באלימות רחבת ההיקף באזור.

רחבת ההיקף באזור הן בשל המאבק בין המחנות השונים (בעיקר בין הסונים לשיעים) והן בשל המאבק בתוך המחנות (בעיקר בתוך המחנה הסוני). כתוצאה מכך צריכה ישראל להתכונן להתמודדות ארוכת שנים עם גורמים רבים בעלי הגיונות שונים, ללא "כתובת" ברורה ואחראית שממנה ניתן לדרוש ציות לכללי המשחק המקובלים ושממנה ניתן לגבות מחירים במקרה של הפרת הכללים האלה. 2. אובדן מרכזיותם של הצבאות הסדירים ועליית כוחם של ארגוני הטרור. במקביל לתהליך הממושך של אובדן מרכזיותם של הצבאות הסדירים הקונבנציונליים, ובעיקר של כוחות היבשה שלהם, במדינות הגובלות בישראל, עולה זמינותם של אמצעי הלחימה המתקדמים לגורמים התת־מדינתיים ולגורמי הטרור. הכוונה היא לכלי טיס בלתי מאויישים (כטב"ם), לטילים ולרקטות (תלולות מסלול ושטוחות מסלול) שמאפשרים לגורמים המחזיקים בהם להנחית אש מדויקת מנגד. כתוצאה מכך נחשף העורף הישראלי לאיום רצוף של גורמים שקשה להרתיע אותם ולהחיל עליהם את כללי המשחק המקובלים.

3. משבר משאבים אזורי שנגרם, בין היתר, בגלל ירידת מחירי הנפט וההתחממות הגלובלית שגורמת לבצורות, יחד עם משבר כלכלי מתמשך. וכך, בעוד האוכלוסייה הולכת וגדלה, הולכת וקטנה כמות המזון העומדת לרשותה ומצטמצמות אפשרויות התעסוקה והקיום בכבוד. זוהי אחת הסיבות להגירה הגדולה מהמזרח התיכון לאירופה. סיבות נוספות הן הרצון להימלט מאזורי לחימה והרצון להשיג תעסוקה ועתיד טוב יותר.

4. אתגר הסייבר. משקלו ונפחו של תחום הסייבר עלו באופן משמעותי בעשור האחרון, וכיום מרבית המערכות הצבאיות והאזרחיות הן מבוססות מחשב ולכן חשופות



טנקים של צה"ל בסיני, הצילום: לע"מ

ללוחמת סייבר. זו הפכה להיות חזית מרכזית בשדה הקרב של ההווה, מאפשרת לאויב לפעול באופן סמוי ללא חשיפה ובעתיד היא צפויה להיות בעלת חשיבות רבה עוד יותר. התשומות המושקעות בסייבר – הן ביכולות ההגנה והן ביכולות התקיפה והשיבוש – הולכות ותופחות עם השנים ומלמדות על החשיבות הרבה שמיוחסת לתחום לחימה זה לשימור יתרונה הטכנולוגי של ישראל. השקעות כבדות נדרשות בעיקר להכשרת אנשי מקצוע וטכנולוגיות בתחום.

5. קיצורו של המעגל מודיעין-מבצעים. בשנים האחרונות חל שיפור ניכר ביכולות המודיעין, האש והתקיפה המדויקת של צה"ל. השיפור הזה חולל שינויים גדולים בתפיסה הצבאית והביא להתמקדות בהשמדה מדויקת ורחבת היקף של כוחות האויב ושל נכסיו באמצעות תקיפות מנגד. בפועל מדובר בהעברת שדה הקרב לשטח האויב ללא תלות בתמרון יבשתי לעומק שטחו ומיצוי טוב יותר של היכולות הצבאיות.

6. עליית משקלן של "היכולות הרכות" על חשבון היכולות הקינטיות. אחת הדוגמאות להפעלת "יכולת רכה" הוא המאמץ המתמשך של הפלסטינים להפוך את ישראל למדינה לא לגיטימית, דהיינו למדינה שאין לה זכות קיום, באמצעות מסע הדה-לגיטימציה שמתנהל בכל התחומים – המדיני, המשפטי, הכלכלי, האקדמי והתרבותי. למערכה הזאת יש פוטנציאל לגרום נזק חמור וארוך טווח לביטחונה, ליציבותה ולשגשוגה של ישראל. כמו כן היא עלולה לפגוע בקהילות היהודיות ברחבי העולם.

מגמות אזוריות

1. מקורה של הטלטה בעולם הערבי – שהחלה ב־2011 בטוניסיה (יש שיאמרו שהחלה כבר במלחמה בעיראק) והמשיכה משם למדינות ערביות נוספות ובהן מצרים,

סוריה, לוב ותימן – הוא בחתירתן של שכבות שונות בציבור הערבי לצדק חברתי, לרפורמות כלכליות, למיצוי עצמי של צעירים ולהשתתפות בעשייה הפוליטית. תפקיד מפתח בטלטלה הערבית מילאו הרשתות החברתיות. אלה הנגישו להמונים במה להפצת רעיונות ודעות, עירערו את שליטתם של המשטרים ושל האליטות ויצרו אפשרויות להתחברויות ולהתארגנויות פוליטיות ואחרות, לארגון הפגנות המוניות ולגיוס אנשים לפעולות טרור ולאלימות. על תנועות המחאה "תפסו טרמפ" ארגונים אסלאמיסטיים שהתארגנו טוב יותר מהמוני המפגינים, וניתבו את האירועים להתקוממות נגד המשטרים ונגד הסדר המדינתי והאזורי. לכן התוצאה הסופית של הטלטלה לא הייתה הקמתם של משטרים דמוקרטיים יותר אלא הידרדרות למלחמות אזרחים ולאובדן המשילות של המשטרים.



מהפכת המידע והמדיה במזרח התיכון: מפגין בקהיר, פברואר 2011.
הצילום: Awais Chaudhry, Flickr

2. הטלטלה בעולם הערבי הביאה להחרפתם של שני מאבקים ארוכי ימים, שמקורם בבעיות יסוד בעולם הערבי-מוסלמי. בעיית היסוד הראשונה היא המאבק בין הסונים לשיעים על הדומיננטיות בעולם האסלאם. נגד הכוח העולה של הציר השיעי בהובלת איראן התייצבה חזית סונית מפוררת ומסוכסכת – החל מערב הסעודית ומנסיכויות המפרץ, עבור דרך טורקיה, מצרים וירדן וכלה בגורמי סלפייה וג'האדייה כמו אל-קאעדה והמדינה האסלאמית. בעיית היסוד השנייה היא המאבק בתוך המחנה הסוני נוכח עליית המדינה האסלאמית. זו מובילה את הרעיון של ח'ליפות והשבת תור הזהב של האסלאם דרך אכיפת חוקי השריעה ובדרך להשגת היעד הזה רומסת כל נורמה בינלאומית אפשרית. מול המדינה האסלאמית התייצבה

קואליציה רופפת של כל מי שנפגעו ממנה או חוששים מהתרחבות התופעה: בראשה ארצות הברית עם מדינות המערב, רוסיה, כוחות שיעיים בהובלת איראן ומדינות סוניות מרכזיות כמו טורקיה, מצרים, ערב הסעודית וירדן.

3. ברחבי המזרח התיכון ניכרת התרחבות של אזורים נטולי שליטה אפקטיבית, כתוצאה מהיחלשות המשילות ומהיחלשות הצבאות. המגמה הזאת אינה פוסחת על אזורים שנמצאים בסמוך לגבולות ישראל. בחצי האי סיני, ברצועת עזה, ברמת הגולן ובלבנון התבססו גורמי טרור, שהם במקרים רבים בעלי מאפיינים סלפיים-ג'האדיים. ביכולתם של אלה לשבש את שגרת החיים בישראל, בעיקר ביישובים הסמוכים לקווי המגע. במקביל הם גורמים לערעור המשילות השלטונית במדינות השכנות.

4. בזירה הפלסטינית – ברחבי יהודה ושומרון וברצועת עזה – גדלה בהדרגה ההשקעה של ישראל בלחימה הרצופה בטרור. במהלך המלחמה בטרור, ובמיוחד בזמן האינתיפאדה השנייה, התגבשה תפיסת הלחימה של ישראל שלפיה יש לפרק ולחסל את תשתית הטרור באמצעות מערכה מתמשכת מתחת לסף של מלחמה. המחנה הפלסטיני סובל מפיצול בין הגדה המערבית בהובלת הפתח לבין רצועת עזה בהובלת החמאס. שתי ההנהגות הפלסטיניות סובלות מהיעדר לגיטימיות עקב תחושת הציבור הפלסטיני כי הן אינן מובילות אותו לעצמאות מדינית ולשגשוג כלכלי. מגמה נוספת שמתחזקת היא התערערות הלגיטימיות והאפקטיביות של שליטת הרשות הפלסטינית בגדה המערבית. לואקום המשילתי חודרות החמולות והמשפחות החזקות שנוטלות על עצמן את הטיפול בנושאים אזרחיים ואף בנושאים הביטחוניים בתחומי השליטה שלהן. כן צצות ופורחות כנופיות אלימות שמשליטות כאוס ברחוב הפלסטיני. ישראל חייבת להתמודד עם המגמות האלה כדי לבלום אותן ולמנוע את זליגת האלימות והטרור לתחומי ישראל. נוסף על כך עליה להיערך לאפשרות שהרשות הפלסטינית תחלש עוד יותר עד לכדי התמוטטותה וכי כתוצאה מכך תיווצר מציאות של היעדר כתובת אחראית, כאוס, של אלימות ושל טרור.

5. איראן, המובילה את הציר השיעי, הגיעה בפרויקט הגרעין שלה למצב שבו היא בפועל מדינת סף גרעינית. המשמעות היא שזמן קצר לאחר שתחליט להשיג נשק גרעיני, יהיו לה את כל היכולות והידע להרכיבו. הסכסוך הגרעין שעליו היא חתמה לא שינה את המציאות הזאת. נוסף על כך, איראן אוחזת במוקדי השפעתה באזור: כל הריכוזים השיעיים במזרח התיכון: העלווים בסוריה, השיעים בלבנון ובעיראק והחות'ים בתימן. בסוריה מסייעת איראן לבשאר אל-אסד (שהוא עלווי) לדכא את ההתקוממות נגד שלטונו (שנעזרת בגורמי ג'האד שונים); בלבנון ממשיכה איראן לחמש את חזבאללה בנשק איכותי ובמשאבים, בעיראק היא מגבירה את שליטתה על הממשלה השיעית ומפעילה רשת מסועפת של מיליציות המשתתפות

בקואליציה הנלחמת במדינה האסלאמית. ככל שהמדינה האסלאמית נדחקת מאזורי השליטה שלה, כך לוואקום שנוצר חוזרת ההשפעה האיראנית; בתימן מחמשת איראן את החות'ים ומדרבנת אותם להילחם בערב הסעודית. נוסף על כל אלה מסייעת איראן לארגוני טרור פלסטיניים נגד ישראל, באמצעי לחימה, בהדרכות ואמונים ובכסף, אף שאנשיהם אינם שיעים. הסכם הגרעין שנחתם בקיץ 2015 בין הקהילה הבינלאומית לבין איראן, שלמעשה מתיר לאיראן לשמר ולפתח יכולות גרעין, מחייב את ישראל להיערך לקראת האפשרות שאיראן תחליט בעתיד לחרוג מהמגבלות שהטיל עליה ההסכם. כמו כן על ישראל להיערך להתפתחותו של מרוץ חימוש גרעיני אזורי רחב היקף שייגרם משאיפתן של מדינות נוספות באזור להשיג יכולות גרעיניות. מרוץ חימוש קונבנציונאלי כבר הואץ במזרח התיכון בעקבות הסכם הגרעין עם איראן, משום שארצות־הברית מפצה את ידידותיה במפרץ בנשק המתקדם ביותר, ואילו לאיראן נפתחו מחדש בעקבות ההסכם אפשרויות רכש ומימון רכש – בעיקר מרוסיה ומסין.

6. מלחמת האזרחים הקשה והאכזרית המתחוללת בסוריה היא בבואה של המשבר האזורי, וקשה לנבא את סופה. הנשיא אסד – ולצידו צבא סוריה, חזבאללה, כוחות קודס של משמרות המהפכה האיראניים, מיליציות שיעיות ורוסיה – נלחם בגורמי האופוזיציה המפוצלים לקבוצות רבות שלעיתים אף נלחמות זו בזו. למעשה הפכה סוריה לשדה קרב בין ארבעה מחנות: המחנה השיעי שאותו מובילה איראן, שני מחנות של האסלאם הסלפי־ג'האדי בהובלת אל־קאעדה והמדינה האסלאמית, ומחנה המדינות הסוניות בהובלת ערב הסעודית וטורקיה. סוריה הפכה גם לזירת התמודדות בין המעצמות העולמיות: ארצות־הברית ואירופה בראש המחנה שמתמקד בהבסת המדינה האסלאמית, ורוסיה הנלחמת לשימור שלטונו של בשאר אל־אסד.

7. בזירת לבנון ממשיך ארגון חזבאללה לבסס את הדומיננטיות שלו באמצעות סיוע מאיראן וכוחו הצבאי. על אף האבדות הכבדות שהוא סופג בלחימה בסוריה הוא כיום כוח צבאי משמעותי ונתפס כגורם היחיד שיכול להגן על לבנון. הניסיון המבצעי והיכולות הצבאיות מאפשרים לו לתקוף את העורף בישראל באמצעות עשרות אלפי טילים ורקטות בכל הטווחים ובאמצעות כלי טיס בלתי מאוישים (כטב"מים) תוקפים וחדירה ליישובים ישראליים ולמחנות צבא באמצעות חוליות טרור־גרילה.

8. בזירת מצרים נשמר הסכם השלום, והתיאום האסטרטגי בין המדינות אף חוזק. עם זאת, השלטון במצרים מתקשה להשיב את השליטה האפקטיבית על חצי האי, ובמרחב פועלות קבוצות סלפיות־ג'האדיות המסונפות למדינה האסלאמית ומקושרות לעזה. הקבוצות האלה עוינות הן את המשטר המצרי והן את ישראל.

אתגר עצום למשטר הנשיא א־סיסי הוא מצבה הכלכלי המדרדר של מצרים, שעשוי להצית מחדש את 'הרחוב' כנגד המשטר ולגרום להתערעות היציבות הפנימית. 9. בעבר נחשבה הזירה המזרחית לאיום מרכזי על ישראל בשל יכולתן של שכנותיה במזרח (ירדן וסוריה) לקבל תגבורות משמעותיות – בעיקר מעיראק. האיום ממזרח פחת מאוד בעקבות הסכם השלום עם ירדן והתפוררותן של סוריה ושל עיראק. הטלטלה בעולם הערבי אף חיזקה את הברית הצבאית האסטרטגית בין ירדן לישראל המבוססת על ההבנה כי בעת צרה תתייצב ישראל לצידה של הממלכה ההאשמית. צרה כזאת יכולה להיות חתרנות סלפית־ג'האדית או חתרנות שמקורה באיראן או בגרורותיה באזור. הברית האסטרטגית בין ירדן לישראל באה לידי ביטוי – בין היתר – בתחום הביטחון השוטף שבו קיים שיתוף פעולה הדוק ואפקטיבי בין שני הצבאות.

הסביבה האסטרטגית

יחד עם תמורות אזוריות רחבות היקף העת הנוכחית מתאפיינת בהתהוות שינויים אסטרטגיים בעלי משקל על הממד הביטחוני – ברמה הבינלאומית כמו גם ברמה הפנימית. התפתחות מגמות בתחום החברה האזרחית, הנורמות הבינלאומיות, אופי שדה הקרב וסדרי עדיפויות משילותיים משליכים על הסביבה בה פועלת ישראל ובתוכה היא מנסה לעצב את התנאים הרצויים עבורה.

הסביבה האסטרטגית הבינלאומית

1. אף שפורמלית כמעט כל המדינות עדיין מחויבות לדיני המלחמה, הרי בפועל הציות להם הולך ונשחק. כך, למשל, רבים מהגורמים המדינתיים והלא־מדינתיים הפועלים בזירת המזרח התיכון אינם פועלים בהתאם לנורמות שנקבעו במשפט הבינלאומי. הדבר בא לידי ביטוי – בין היתר – בהפצצות של חיל האוויר הרוסי ושל חיל האוויר הסורי על מטרות אזרחיות בסוריה. נוצר אפוא מצב שבו דיני המלחמה המקובלים חלים למעשה רק על מי שמוכן לאמץ – בעיקר מדינות המערב – וכן על מדינות קטנות שהמערב יכול לכפות עליהן את הנורמות שלו. כך, למשל, מדינה כמו ישראל, לאור ערכיה ושאיפתה להיות חלק מהעולם המערבי החופשי שוקלת את הפעלת כוחה הצבאי רק אם יש לה לגיטימציה לכך מבעלות בריתה. וגם אם היא מקבלת לגיטימציה, היא נדרשת להקפיד על מידתיות ועל הימנעות מפגיעה באוכלוסייה האזרחית. כתוצאה מכך נוצרה אסימטריה: לא זו בלבד שהגורמים הלא־מדינתיים שנלחמים בישראל אינם מצייתים לנורמות הבינלאומיות ולדיני המלחמה, הם אף מנצלים אותם כדי לכבול את ידיה של ישראל במלחמתה נגדם. למשל, את הטילים והרקטות הם משגרים מתוך שכונות מגורים צפופות ולעבר יישובים בישראל. וכך, בעודם מבצעים פשע מלחמה – ירי ללא אבחנה על אזרחים – הם מעריכים שישראל תרסן את תגובותיה נגד מקורות הירי כדי לא לפגוע בחפים מפשע.

2. לאחר שנכוותה ממעורבותה בעיראק ובאפגניסטן אימצה ארצות־הברית בתקופת ממשל הנשיא אובמה מדיניות של הימנעות משיגור של כוחות יבשה לזירות לחימה במזרח התיכון. המדיניות נובעת, כמובן, מהרצון להימנע מאבדות בנפש אך גם מהתובנה שאין הרבה תועלת במשלוח של כוחות יבשה ללחימה נגד גורמים

לא-מדינתיים במדינות כושלות ומתפרקות. במקום לשלוח כוחות יבשה מכוונת ארצות-הברית בריתות וקואליציות מקומיות, מחלקת ביניהן את הנטל ומעניקה להן סיוע אווירי וכן סיוע באמצעי לחימה, בהדרכה ובאימונים, סיוע כלכלי ומדיני וכדומה. לעיתים ארצות-הברית אף אינה יוזמת מהלכים אלא נגררת אחרי יוזמות של גורמים אחרים. כך, למשל, היא נגררה אחרי היוזמה של מערב אירופה להפלת משטרו של קדאפי בלוב. גם במלחמת האזרחים של סוריה נמנעה ארצות-הברית מלהתערב – אפילו כשאסד חצה את הקווים האדומים שהציב אובמה ותקף בנשק כימי את אזרחי סוריה. את רתיעתו של אובמה מכל מעורבות בסוריה ניצלו הרוסים כדי להציב שם כוחות צבא ולסייע לאסד לדכא את ההתקוממות נגדו. בפועל הדבר אפשר את חזרתה של רוסיה למזרח התיכון כשחקן מרכזי, לאחר שנעדרה מהאזור כארבעה עשורים. כפי שכבר צוין, רוסיה מפעילה את כוחה הצבאי בלי להתחשב בדיני המלחמה ופוגעת קשות באוכלוסייה האזרחית. אשר לארצות הברית, רבים מהגורמים הפועלים במזרח התיכון – ובהם גם בעלות בריתה – רואים במדיניותה באזור מפגן של חולשה מתמשכת. בעיני בעלות בריתה זוהי סיבה לדאגה עמוקה, ואילו בעיני יריבותיה מדובר בהזדמנות שראוי לנצלה להגברת הכאוס ולשבירת הכללים והמסגרות הישנות.

הסביבה האסטרטגית הפנימית

1. מרכזיותו של העורף. העורף הפך לזירת עימות מרכזית – לא פחות מהחזיתות שבגבולות ואולי אף יותר מהן. העורף האזרחי בישראל חווה בעשורים האחרונים מתקפות חוזרות ונשנות הכוללות פיגועי טרור קשים ורבי-קורבנות ופגיעה של טילים, של רקטות ושל פגזי מרגמה. מאז 1991 הופגז העורף הישראלי מכל החזיתות: מצפון (לבנון), ממזרח (עיראק וסוריה), ממערב (רצועת עזה) ומדרום (ממצרים).
2. ההגנה על התשתיות מפני אמצעי הלחימה שבידי ארגוני טרור. לידיהם של ארגוני הטרור הגיעו טילים ורקטות בעלי רמת דיוק גבוהה שמסכנים את התשתיות הלאומיות ואת היכולת לשמר את הרציפות התפקודית של העורף האזרחי והצבאי בעת לחימה. כך, למשל, מסכנים טילי החוף-ים המדויקים של חזבאללה את אסדות הגז של ישראל בים התיכון. ההגנה על הנכסים האסטרטגיים והתשתיות הלאומיות חיונית לביטחונה הלאומי של ישראל.
3. שינויים חברתיים ודמוגרפיים. תהליכים חברתיים ודמוגרפיים שמתחוללים בישראל משנים את פניה של הזירה הפנימית. בין אלה יש למנות את הפערים הכלכליים ההולכים ומתרחבים, את הגידול בשכבות שמתחת לקו העוני, ואת הפערים האידיאולוגיים ההולכים ומעמיקים בין ימין לשמאל. הפערים האלה שוחקים את התחושה של אחדות הגורל ושל המטרה המשותפת – מה שפוגע בסולידריות

החברתית. המחלוקת בין הימין לשמאל נוגעת בעיקר למדיניות שיש לנקוט כלפי הפלסטינים ובאשר לעתיד שטחי יהודה ושומרון. המחלוקת הזאת מונעת כל אפשרות לקבוע יעדים לאומיים שיהיו מוסכמים על רוב האוכלוסייה בישראל. שינוי חברתי נוסף שהתחולל בישראל הוא ההתמקדות של רוב אזרחיה בענייני פנים – רווחה, דיור, בריאות, חינוך, תשתיות תחבורה וכדומה – ולא בבעיות ביטחון. זוהי אחת הסיבות ללחץ הציבורי הגובר להפחית את תקציב הביטחון ולהקטין את סדר הכוחות. את המשאבים שייחסכו רוצה הציבור להשקיע בתחומי החברה, הרווחה והתשתיות.

4. בלוחמה האסימטרית עומדות בפני חיילי צה"ל שאלות מורכבות של מוסר וטוהר הנשק. החיילים נמצאים בחיכוך מתמיד עם תרכובת של טרור ואוכלוסייה אזרחית, וחובה על הצבא והמדינה להכין את חייליה באופן מתאים לאתגר הזה.
5. תופעת הרשתות החברתיות. זו תורמת לדמוקרטיזציה של השיח החברתי מחד, ומאפשרת לכלול בו יותר ציבורים. מאידך, תוצר לוואי לתופעה הוא הפיכת הרשתות לעוצמתיות יותר ממפלגות, מהתקשורת המסורתית ומהדמוקרטיה הייצוגית. הדבר גורם לעליית מנהיגים פופוליסטיים המדברים לא בשם הציבור, אלא ישירות לציבור תוך דחיקת המנגנונים המתווכים. המנהיגים מושפעים מאוד מהלכי הרוח ברשתות, חותרים להשגת רווח פוליטי ומנסים ליצור דעת קהל אוהדת, תוך פגיעה בערכי הלחימה היסודיים של צה"ל.

התאמה ועדכון תפיסת הביטחון הלאומי לעידן החדש

תפיסת הביטחון הלאומי אמורה לשמש הבסיס הרעיוני לאופן שבו מתמודדת ישראל עם אתגרי הביטחון הלאומי בהווה ובעתיד ומשלבת תפיסות הפעלה ויכולות ליבה. אלה אמורות להעניק מענה לאורך זמן לקשת רחבה של איומים ושל אתגרים. בד בבד נדרש מרכיב של גמישות בתפיסת הביטחון שיאפשר התפתחות והסתגלות לשינויים במגמות ובתהליכים המתרחשים בסביבה האסטרטגית החיצונית והפנימית.

ישראל מתמודדת מאז היווסדה עם איומים ביטחוניים חמורים – מה שהעניק משקל יתר לתחום הביטחון ולמענה הצבאי לאיומים החיצוניים. למרות השינויים המהותיים שחלו בסביבתה החיצונית של ישראל מאז היווסדה נדמה שהיא עדיין מייחסת משקל יתר לתפיסת הביטחון הלאומי המסורתית שגובשה בשנים הראשונות לקיומה.

נראה כי טרם נמצא הנתיה הנכון לעדכונה של התפיסה הזאת ולהתאמתה לאתגרים הנוכחיים והעתידיים – מה שמעכב את גיבושם של המענים המתאימים.

למרות השינויים המהותיים שחלו בסביבתה החיצונית של ישראל מאז היווסדה נדמה שהיא עדיין מייחסת משקל יתר לתפיסת הביטחון הלאומי המסורתית שגובשה בשנים הראשונות לקיומה.

הדעה הדומיננטית שהתקבעה בשנים האחרונות בישראל היא שפחתה מאוד יכולתה להשפיע על התהליכים ועל המגמות שמתחוללים בסביבתה בשל השינויים המפליגים שהתרחשו במזרח התיכון. לכן – כך לפי הדעה השלטת – קשה מאוד לקדם הסדרים מדיניים שלא ברורות

תקפותם ושרידותם, ויש להתמקד בשמירת הקיים, בהגנה על הבית ("הווילה בג'ונגל") מפני איומים מידיים ומפני השפעות אזוריות שליליות ולהמתין עד שיתבררו התוצאות וההשלכות של השינויים האזוריים. זו אסטרטגיה שמרנית שיתכן שהיא נכונה לישראל, אך בכל מקרה היא מצריכה בחינה מעמיקה והגדרה ברורה. אחת הסיבות להימנעות מהגדרת יעדים לאומיים מדיניים היא החשש מכישלון ומבחינה לאחר מעשה על ידי ועדת חקירה.

השתנותן של הנחות היסוד

בבסיס ההבנה שיש לגבש תפיסה מעודכנת מצויות שלוש הנחות יסוד בלתי תלויות זו בזו. משילובן עולה תמונת מצב ששונה מכל מה שהכרנו בעבר.

ההנחה הראשונה היא שאין כיום איום צבאי קונבנציונלי קיומי על ישראל. יש לכך שתי סיבות: עוצמתה ועליונותה הצבאית של ישראל והמציאות בעולם הערבי. האיום הקיומי שנבע מהאפשרות שתגבש קואליציה כלל-ערבית של צבאות סדירים לשם הבסת צה"ל והשמדת המדינה הוא שעמד בבסיס תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל. אולם לאחר 25 שנות מלחמה

ההנחה הראשונה היא שאין כיום איום צבאי קונבנציונלי קיומי על ישראל. יש לכך שתי סיבות: עוצמתה הצבאית של ישראל והמציאות בעולם הערבי.

(1973-1948) החל תהליך הדרגתי שתוצאותיו היו הכרה אזורית רחבה בקיומה של מדינת ישראל – אם באופן רשמי (בהסכמים עם מצרים, עם ירדן ועם אש"ף) ואם באופן מעשי (באמצעות קשרים לא רשמיים עם מדינות ערביות רבות. בידי ישראל גם הבטחה שהקשרים הבלתי רשמיים יהפכו לרשמיים עם רבות מהמדינות הערביות, אם היא תאמץ את יוזמת השלום הערבית ותחול התקדמות ממשית בתהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים). לאחר ההכרה הערבית בפועל בישראל האיום החמור ביותר הנשקף לישראל מגיע מכיוונה של איראן שפועלת במישורים שונים לשלילת קיומה של המדינה היהודית. אולם בנקודת הזמן הזאת האיום הזה אינו מידי. הוא יהפוך למוחשי אם וכאשר תשיג איראן נשק גרעיני, במקביל להרחבת השפעתה במרחב הסורי-לבנוני והתבססות כוחות הנתונים למרותה בסמוך לגבולות ישראל.

ההנחה השנייה היא שהטלטלה האזורית היא התפרצות "מחלה כרונית" שנאלץ להתמודד עימה שנים רבות, והשלכותיה הן היעדר יציבות, עליה בטרור הג'האדי, שחיקת כללי המשחק והיעלמות השחקנים האחראיים והיציבים. על אף שהטלטלה האזורית דחקה את הסכסוך הישראלי-פלסטיני ממרכז הבמה, הוא נותר האתגר המרכזי של ישראל והוא יושפע מהמגמות האזוריות.

ההנחה השלישית היא שהולך ונשחק הקונצנזוס בחברה הישראלית בנוגע לערכיה הרצויים וליעדיה המדיניים וכי מעמיקים השסעים ומחריפים המתחים בין הקבוצות השונות באוכלוסייה. אחד השסעים העמוקים ביותר הוא בין הציבור היהודי לציבור הערבי בישראל – בין היתר משום שהציבור היהודי מייחס לציבור הערבי חוסר נאמנות למדינה, והציבור הערבי שואף לשנות את אופיה של המדינה מ'יהודית' ל'כלל אזרחי'. אף שבפועל מעט מאוד ערבים ישראלים סייעו בפועל לטרור הפלסטיני, הרי כל מקרה

כזה זוכה להבלטה רבה. סיבות נוספות הן הפער החברתי-כלכלי בין יהודים לערבים והעובדה שהיישובים הערביים נשארים מאחור בכל הנוגע לפיתוח ולהשקעות.

השילוב של שלוש הנחות היסוד האלה יחד עם אימוץ הגישה שלפיה האופציה של שימור המצב הקיים (יש המכנים זאת - הסטטוס-קוו) עדיפה על חתירה לשינויים וללקיחת סיכונים בסביבה המתאפיינת באי־ודאות רבה הפכו את ישראל לגורם מגיב ולא יוזם, ופסיבי במאבקי הכוחות הנוכחיים בין הגורמים הפועלים באזור.

תכליתה של תפיסת ביטחון מעודכנת צריכה להיות קידום של האינטרסים של היעדים המדיניים־ביטחוניים של ישראל באמצעות הגברת השפעתה במרחב ושיפור מעמדה האסטרטגי.

היעדר תפיסה (ולא עמימות תפיסתית) משתלבת עם היעדר מדיניות לאומית מוגדרת, דבר הפוגע בקוהרנטיות בין הדרגים המדיני והביטחוני. או אז בוחנים את המציאות דרך היכולות הקיימות או התכניות האופרטיביות, מבלי להבין את הבעיה האסטרטגית של ישראל ומה נכון לעשות כאשר האינטרסים שלה עומדים בסכנה. אולם יש גם מי שגורסים כי דווקא

בתקופה הנוכחית, המתאפיינת בשבירת מסגרות מדינתיות ואי־רלוונטיות גוברת של מוסכמות, כאשר העולם הערבי עסוק בבעיותיו הפנימיות וכבר אינו רואה בישראל את האיום המרכזי על האזור, אפשר ורצוי לגבש תפיסה יוזמת ומעצבת. תכליתה של תפיסה כזאת צריכה להיות קידום של האינטרסים של היעדים המדיניים־ביטחוניים של ישראל באמצעות הגברת השפעתה במרחב ושיפור מעמדה האסטרטגי. יוזמה כזאת צריכה להיות מכוונת בעיקר למרחב הפעולה שמחוץ לגבולות המדינה כדי ליצור "עומק אסטרטגי לפני" שיסייע לישראל לבנות סביבה קרובה נוחה יותר, בביצור יחסי השלום עם מצרים וירדן, בבניית מערכת קשרים עם קבוצות וקהילות מקומיות, בסיוע לכינון יציבות יחסית סמוך לגבולות ישראל (איי יציבות במרחב עצום הסובל מאי־יציבות), ובהרחקת איומים מגבולותיה. במקביל יש מקום גם ליוזמות בתחום הפנים להגברת הלכידות החברתית והחוסן הלאומי והכלכלי שכן הם מרכיבים חיוניים בכל תפיסת ביטחון כוללת.

התאמת נדבכי התפיסה המסורתית לאתגרי התקופה

כדי להבין את ההיגיון של תפיסת הביטחון הלאומי המסורתית ניתן להשוותו להיגיון של טיפול רפואי. המטרה של מהלכים צבאיים אינה לרפא מחלה, אלא לטפל רק בסימפטומים שלה, לרכז התפרצויות שלה ולהגדיל ככל האפשר את פרק הזמן בין התפרצות להתפרצות. את הריפוי היסודי אמור להשיג הדרג המדיני בעזרת הפעלתם של כלים מגוונים, לא צבאיים.

עקרונות היסוד של תפיסת הביטחון כבר אינם מספקים מענה שלם ויעיל לאתגרי התקופה הנוכחית. אף על פי כן תהיה זאת טעות לזנוח אותם כליל. נראה שדרך הפעולה המומלצת היא להתאים את העקרונות המגשרים בין תפיסת הביטחון ותפיסת ההפעלה הצבאית לאתגרי התקופה.

1. **הרתעה.** תכליתה היא להרחיק את סבב העימות הבא ולקבוע את "כללי המשחק" במהלך העימותים. אולם בזירה של היום פועלים גורמים תת־מדינתיים רבים שכמעט בלתי אפשרי לאלץ אותם לציית ל"כללי המשחק" המבוקשים. אחת הסיבות לכך היא שקשה לאתר את מרכזי הכובד שלהם ולכן גם קשה לאיים עליהם. יתר על כן, בעולם של אי־ודאות גבוהה ושל היעדר כללי משחק מקובלים קשה להעריך את נקודת ההיפוך שבה ההרתעה פוסקת להיות אפקטיבית, ויש לפעול כדי לשקמה. במסמך "אסטרטגיית צה"ל" נכתב כי "מידת הרלוונטיות של ההרתעה הכללית והבסיסית של מדינת ישראל מצטמצמת בהשוואה לעבר משום שהאיום משתנה". לכן מודגש שההרתעה צריכה להיות "ייעודית ומותאמת לכל אויב" ולהתבסס על איום אמין בפעולות התקפיות חריפות שיגבו מחיר כבד במקרה של תקיפה נגדנו. המאמצים ליצור דימוי מרתיע כוללים את בניין הכוח, פעולות תודעה ופעולות התקפיות מוגבלות לאיתות לאויב על הצפוי לו בחריגה מ"כללי המשחק". תפיסת "המערכה הממושכת" – או בשמה המקובל "המערכה שבין המלחמות" (מב"ס) – מיועדת לתחזק את ההרתעה לאורך זמן. (ראה בהמשך).

2. **התרעה.** במהלך השנים הלכו ותפחו הדרישות מהמודיעין, וכיום הן חורגות בהרבה מהדרישה הבסיסית של מתן התרעה למלחמה – מה גם שמתארים של מתקפת פתע של צבאות אויב פחות רלוונטיים היום. לעומת זאת, כיום עלול אירוע טקטי להתפתח לכדי התרחשות אסטרטגית, ולכן נדרשת עליונות מודיעינית כדי לספק התרעה אסטרטגית על אודות שינוי מגמות באזור – התרעה שאינה רק בממד הצבאי, אלא גם ברבדים העמוקים של החברות בעולם הערבי והמוסלמי שסובב את ישראל. בד בבד נמשך הצורך בהתרעה אופרטיבית לבניית מוכנות וכשירות ולמיצוי הכוח המבצעי בהתמודדות עם האיומים – קונבנציונליים, בלתי־קונבנציונליים וטרור.

3. **הכרעה.** בעימות או במלחמה עם גורמים שאינם מדינות ושאינם מפעילים צבאות סדירים התכלית האסטרטגית כיום אינה חתירה להכרעה צבאית. בעשור האחרון הייתה ישראל מעורבת בארבעה עימותים נרחבים עם גורמים לא־מדינתיים: 2006 בלבנון (מלחמת לבנון השנייה) ושלושה עימותים נגד חמאס ונגד ארגוני טרור פלסטיניים אחרים ברצועת עזה: 2008–2009 ("עופרת יצוקה"), 2012 ("עמוד ענן") ו־2014 ("צוק איתן"). בכל העימותים האלה לא מימשה ישראל את יכולותיה הצבאיות להשיג הכרעה. יש לכך כמה סיבות, ובהן: היעדר תכלית מדינית ברורה להשגת הכרעה, היעדר נכונות של החברה הישראלית לספוג את האבדות הכרוכות

בהשגת הכרעה, והחשש שהשגת הכרעה תהיה כרוכה בפגיעה קשה באזרחי האויב – מה שיפגע קשות במעמדה הבינלאומי של ישראל, שכבר כיום מצוי בשפל. ראש הממשלה המנוח, יצחק רבין, בראיון לעיתונאי שלמה נקדימון באפריל 1995 הציג את השוני בין מלחמות העבר למלחמות העתיד: "אנחנו חייבים להשיג הכרעה לא ב־42 ימים, שכן מדינת ישראל לא יכולה להרשות לעצמה מלחמה אינטנסיבית בת חודש וחצי. אנו חייבים להגיע להכרעה בזמן קצר יותר, בין שבועיים לשלושה... עבורי ניצחון פירושו שבירת כוחו של האויב בצורה שתגרום לו לבקש הפסקת אש, כאשר לנו יש איום אסטרטגי עליו ולא לו עלינו". אכן בשנים האחרונות, במקום הכרעה קבעה לעצמה ישראל יעד אסטרטגי אחר בעימותים עם גורמים לא־מדינתיים: השגת ניצחון. את המושג "ניצחון" הגדירה ישראל כך: השגת יעדיה המדיניים וכפיית תנאיה על האויב להפסקת אש או לכינון הסדרים מדיניים והבנות. ההכרעה נותרה יעד לרמה הטקטית: יחידות צה"ל נדרשות להשיג הכרעה בכל מפגש צבאי עם כוחות האויב.



מאפיין מרכזי של רגל ההגנה: סוללת כיפת ברזל ליד אשקלון, 2011.
הצילום: לע"מ, אבי אוחיון

4. **ההגנה** הפכה לנדבך מרכזי בעידן העימותים הנוכחיים ותפיסת "הווילה בג'ונגל", שכן העורף הפך לחזית העיקרית כתוצאה מהתמקדות האויבים ביכולתם לפגוע באוכלוסייה האזרחית ובעורף האסטרטגי. לשם השגת היכולת הזאת מצטיידים אויביה של ישראל בנשק תלול מסלול מסוגים שונים וכטב"מים עם יכולת תקיפה, יכולות חדירה לתחומי ישראל דרך התווך התת־קרקעי וכן טיפוח נשק הטרור.

סיבה נוספת למרכזיותה של ההגנה היא חוסר רצונה של ישראל להשתלט על שטחי אויב – אם לעיצוב גבולות חדשים ואם לשם השגת קלף מיקוח להסדרה מדינית – לאור העובדה שאין כתובת אחראית מצידו האחר של הגבול שעמה אפשר לנהל משא ומתן ולהשיג רגיעה לאורך זמן, בנוסף לקושי באחזקת שטחי אויב המאוכלסים בצפיפות. ככל ששכבות ההגנה מעובות ויעילות יותר, כך פוחתת יכולתו של האויב לגרום נזק בעורף הישראלי, ואילו בצד הישראלי גדלה גמישותם של מקבלי ההחלטות: כאשר התקפות טילים ורקטות נבלמות היטב באמצעות כיפת ברזל, לא צריכים הקברניטים להחליט בחופזה על יציאה למהלך קרקעי לכיבוש אזורי השיגור. נוסף על כך מאפשרת הגנה יעילה מפני טילים וכלי טייס, לשמר את הרציפות התפקודית הצבאית והמשקית. עם זאת, השיפור ביכולות ההגנה טומן בחובו גם היבטים שליליים: הוא מאפשר הססנות והיעדר נחישות שמשמעותם היא מלחמות ממושכות ללא הכרעה ואולי אף פגיעה בדימוי המרתיע של ישראל.

רכיבים נוספים בתפיסת הביטחון הלאומי

השינויים בסביבה האסטרטגית של ישראל מחייבים לבחון מחדש את רכיבי הביטחון הלאומי ולתת משקל רב יותר לרכיבים שאינם צבאיים. במקביל להתאמת ארבע הרגליים לאתגרים החדשים, יש להביא בחשבון נדבכים חדשים שישפרו את המענה לאתגרים שעומדים מול ישראל וצפויים לעמוד בפניה גם בשנים הבאות.

1. **ביסוס מעמדה האזורי של ישראל.** בעקבות השינויים בסביבתה האסטרטגית של ישראל ניצבות בפניה שאלות כבדות משקל הנוגעות לשמירה על מעמדה האזורי ולמניעת השחיקה בעוצמתה ובהרתעתה כלפי יריביה. ישראל מקפידה לאורך שנים לבנות יכולות צבאיות ואסטרטגיות של מעצמה אזורית, כדי להרתיע את אויביה וכדי לבסס את ההכרה האזורית שעובדת קיומה של ישראל אינה

הפיכה. עימותים צבאיים רחבי היקף בין צבאות סדירים הפכו לפחות רלוונטיים בשל השתנות שדה הקרב ובשל יחסי הכוחות האזוריים, ונוצר מצב שמקשה לקדם רווחים מדיניים מעימותים צבאיים. בגלל הקושי הזה עולה שאלת התכלית האסטרטגית הנדרשת לישראל. הדוגמה האחרונה להשגת תועלת מדינית חשובה ממאמץ צבאי

כיום כלי ההשפעה הם יותר מגוונים, ולכן יש לפתח את הכלים האפקטיביים המותאמים לאופיין השונה של הזירות ואתגריהן.

הייתה מלחמת לבנון השנייה: ההישגים הצבאיים שהושגו במלחמה באו לידי ביטוי בהחלטה בינלאומית במועצת הביטחון (1701), שגם אם אינה מיושמת במלואה, היא עדיין מהווה מסגרת לשמירה על היציבות הביטחונית בזירה הזאת.

בשל התוצאות המוגבלות של המאמצים הצבאיים המרוכזים פיתחה ישראל את תפיסת המערכה הממושכת המכונה המערכה שבין המלחמות (מב"ם). זו נותנת מענה מסוים לאתגר של שמירת העוצמה וההרתעה כלפי אויבים לא־מדינתיים. תפיסת המב"ם כוללת ארגו כלים שמיועד, בין היתר, לתחזק ולחזק לאורך זמן את ההרתעה הישראלית באופן מבוקר ומתוכנן. בארגו הכלים הזה יש שלושה רבדים: שיבוש מאמצי ההתעצמות של האויבים; המחשת יכולותיה הגוברות של ישראל באמצעות פעולות מגוונות, חשאיות ומפתיעות; הכנת תשתית אופרטיבית לפעולה לשעת הצורך. כמו כן מבוססת תפיסת המב"ם על נחישותה של ישראל לפעול כשתידרש לכך כדי לחזק את אמינות ההרתעה שלה כלפי אויביה.

תפיסת המב"ם מפצה במידה מסוימת על המתח הקיים בין האינטרסים של ישראל לבין האילוצים האסטרטגיים שבמסגרתם היא פועלת, אך היא נותנת מענה בעיקר להיבטים הצבאיים של תפיסת הביטחון הלאומי. המענה הזה משקף את הנטייה של ישראל להעדיף את הרכיבים הצבאיים של תפיסת הביטחון. ואכן, בתחום הצבאי חשה ממשלת ישראל כי עומדת לרשותה מערכת מקצועית בעלת יכולת אפקטיבית מוכחת המקיימת תהליכים מסודרים של תכנון, של הפעלה ושל למידה. התפיסה המקובלת, שלפיה האזור שבו אנו חיים מבין רק את שפת הכוח, תורמת להעדפה המוחלטת הניתנת לממד הצבאי.

אולם ישראל נדרשת לגישה מרחיבה, מורכבת ומשוכללת יותר, שאינה מסתפקת רק בשמירה על עליונותה הצבאית ובהבלטתה אלא כוללת היבטים נוספים שנוגעים לביטחון הלאומי ודרכים נוספות, לאו דווקא צבאיות בעיקרן, שיסייעו בידה לקדם את יעדיה הלאומיים. ההתעלמות מההיבטים הלא־צבאיים בתפיסת הביטחון הישראלית מתבטאת, בין היתר, במדיניותה של ישראל בנוגע לשינויים האזוריים, ובמיוחד אלה המתחוללים בגבולה הצפוני ובזירת סיני.

בעבר ניסתה ישראל להשפיע על המתרחש מעבר לגבולותיה – ונכשלה. כך, למשל, היא נכשלה במאמצה להפוך את הנוצרים לעדה הדומיננטית בלבנון, וניסיונה לבחוש בפוליטיקה הפנים־פלסטינית רק תרם לעליית חמאס. הכישלונות האלה גרמו לקיפאון מחשבתי בישראל שבא לידי ביטוי בהחלטה החד־משמעית להימנע מכל ניסיון לעצב מציאות טובה יותר "מעבר לגדר". כל פעולה של ישראל מעבר לגבול נועדה לתכלית אחת בלבד: סיכול של איומים מוחשיים ומיידיים. אולם הלקח הזה של אי־התערבות הופק בתקופה אחרת ובהקשר שונה ואומץ באורח גורף. כיום הנסיבות והגורמים הפועלים הם שונים לחלוטין וכלי ההשפעה הם יותר מגוונים, ולכן יש לפתח את הכלים האפקטיביים המותאמים לאופיין השונה של הזירות ואתגריהן.

2. קביעת מצבי תפקוד – שגרה, חירום ומלחמה (שח"מ) ועקרונות למעבר בין

המצבים: ישראל נדרשת להכווין את מאמציה הצבאיים והאחרים בהתאם לשלושה מצבי יסוד תפקודיים. ב"אסטרטגיית צה"ל" ובהצעת המועצה לביטחון לאומי לתפיסת ביטחון מעודכנת מוצגים "רצף מצבי התפקוד – שגרה, חירום, מלחמה". יש צורך להגדיר את צורת התפקוד כדי לסייע בהגדרת מצבה האסטרטגי של ישראל: האם היא מעוניינת לשמר את המצב הקיים או נדרשת לשנותו מיסודו. ההגדרה של מצב התפקוד היא באחריות הדרג המדיני, וממנה נגזרות הפעולות המדיניות דיפלומטיות-צבאיות וההחלטה על גיוס משאבי המדינה. למעשה, מצבי התפקוד מגדירים מסגרת ציפיות להיקף התשומות הנדרשות לפעולה צבאית-מדינית ומסייעים למקד את הקשב הצבאי והמדיני בדינמיקה המתהווה.

בשגרה מנסה ישראל להאריך את תקופת הרגיעה ככל האפשר. במהלכה היא מוכנה לספוג אלימות עד לרמה מסוימת ומכינה את התנאים והלגיטימציה הבינלאומית להשגת ניצחון חד-משמעי במקרה של הסלמה ברמת האלימות עד כדי רמה שהיא בלתי נסבלת בעיניה.

במלחמה חותרת ישראל להשיג ניצחון ברור בתוך פרק זמן קצר (שבועות בודדים) באמצעות פגיעה קשה באויב, הקטנת הנזק לעורף הישראלי וסיום העימות באכיפת תנאים על האויב שיבטיחו רגיעה ארוכה ויציבה. כלומר, מלחמה פורצת כשישראל אינה יכולה להשלים עם התנאים שנוצרו – בעיקר רמת האלימות המופעלת נגדה – והיא בוחרת להגיב בעוצמה רבה כדי לשפר משמעותית את מצבה הביטחוני. בין השגרה למלחמה קיים מצב ביניים – חירום – שבו גוברים גילויי האלימות כלפי ישראל, והיא נדרשת להגיב על כך ובמקביל להתכוון להסלמה למלחמה. זהו מצב שבו מפעילה ישראל כוח נגד האויב – אך ברמה שהיא מתחת לסף המלחמה. במצב חירום עדיין שואפת ישראל להכיל את האירועים ולהשיג רגיעה ביטחונית בלי להידרש למלחמה.

יש חשיבות בהגדרה חדה וברורה של המצבים, כי בהתאם בונים ומכוונים את המאמצים המדיניים-צבאיים. למשל, מלחמת לבנון השנייה הוגדרה "מלחמה" רק לאחר סיומה, ומנגד, היו מקרים שבהם הוכרזו מצבי חירום כדי לשפר את המוכנות לקראת הסלמה, אך אלה לא התפתחו לבסוף למלחמה. בעידן הנוכחי **המב"ם היא המערכה המרכזית והממושכת, המבוססת על אסטרטגיית הכלה**, ומתאימה גם לתקופת שגרה וגם לעת חירום. תכליתה היא להפחית את רמת האלימות כלפי ישראל בלי להידרדר למלחמה.

3. החוסן הלאומי מבוסס על שני רכיבים קריטיים: החוסן החברתי והחוסן התפקודי.

א. החוסן החברתי מבוסס בראש ובראשונה על הסולידריות החברתית. מטרה משותפת (למשל הבטחת קיומה ורווחתה של ישראל וחתירה לשלום), הסכמה

על כללי המשחק הפוליטיים והכלכליים ותחושה שענייני המדינה מנוהלים באופן הוגן וראוי מחזקות את החוסן חברתי. חברה יכולה לשמור על חוסן חברתי גם נוכח פערים כלכליים ואידיאולוגיים ניכרים – בתנאי שיש הסכמה על כללי המשחק ותחושה שכולם מצייתים לאותם הכללים. לעומת זאת, מצב שבו לצד הפערים יש גם תחושה שלפיה כללי המשחק מיטיבים עם סקטורים מסוימים ופוגעים בסקטורים אחרים מקעקע את הסולידריות

בעידן הנוכחי המב"ם היא המערכה המרכזית והממושכת, המבוססת על אסטרטגיית הכלה, ומתאימה גם לתקופת שגרה וגם לעת חירום. תכליתה היא להפחית את רמת האלימות כלפי ישראל כלי להידרדר למלחמה.

ואת החוסן חברתי. מידת הסולידריות בחברה הישראלית הולכת ונשחקת. אין בה כיום הסכמה על מטרה משותפת (סוגיית עתיד שטחי ביהודה ושומרון), ולרבים יש תחושה שחוקי המשחק נותנים יתרון לא הוגן למגזרים מסוימים על פני מגזרים אחרים. כדי לבסס חוסן חברתי על הממשלה לנסות לגבש ערכים של מטרה משותפת ותחושה של ממשל הוגן. אולם בפועל נראה שפוליטיקאים מעדיפים לא פעם לחרוג מערכים אלו – מסיבות אלקטורליות – ודווקא ללבות שסעים ומחלוקות.

ב. החוסן התפקודי בא לידי ביכולת לשמור על שגרת פעילות אזרחית במצבי חירום ובמלחמה וביכולת לחזור במהירות לשגרת פעילות לאחר אסון שהוא מעשה ידי אדם או טבעי (רעידת אדמה, פגעי מזג אוויר חריגים). לשם השגת חוסן תפקודי יש צורך בהיערכות מוקדמת שכוללת גיבוש תוכניות פעולה מתואמות של ארגוני הביטחון וההצלה, משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות, הרשויות המפעילות את המערכות הלאומיות החיוניות, וארגונים אזרחיים וחברתיים. לשם כך נדרש בניין כוח ורכישת אמצעים חיוניים. יש לזכור שהיכולת לשמור על שגרת פעילות או לחזור אליה במהירות לאחר מלחמה היא חלק חשוב מתחושת הניצחון והמסוגלות – גם כלפי חוץ וגם כלפי פנים.

4. **שיתוף פעולה אסטרטגי.** הישענות על מעצמה חזקה – מאז סוף שנות ה-60 של המאה הקודמת מדובר בארצות-הברית, שבעתיד הנראה לעין אין לה שום תחליף – ניצבה תמיד בלב תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל. מרכיבים חיוניים נוספים בתפיסת הביטחון הלאומי של ישראל הם שימורם של יחסי השלום בינה לבין מצרים וירדן והחתירה להסדר מדיני עם הפלסטינים. בעידן של היחלשות על לכדי התפוררות המדינות, לצד אינפלציה של שחקנים תת-מדינתיים; של הקצנה דתית

ואידיאולוגית; של קיומם של מוקדי עימות וחיכוך רבים; ושל התמוססות כללי המשחק המוכרים – הסתמכות עצמית אינה מספקת ונדרשת גישה רב-צדדית להתמודדות עם בעיות ואתגרים. לכן על ישראל לבנות שותפויות עם גורמים רלוונטיים – מדינתיים, תת-מדינתיים ועל-מדינתיים – מעבר לגבולות כדי להגדיל את העומק האסטרטגי שלה מול מגוון רחב של איומים, לבנות הזדמנויות ולהפחית את אי-הוודאות במרחב. ניתן להעריך כי מיצוי ההזדמנויות לשיתופי פעולה יוביל להכרה בישראל ובלגיטימיות שלה, יחזק את יכולת המענה שלה לאיומים שניצבים בפניה וישפר את המנופים האסטרטגיים שבידיה בכוח ובפועל.

5. **ביצור הסכמי השלום.** הרחבה מתחייבת של עקרון שיתוף הפעולה האסטרטגי היא תחזוק הסכמי השלום ומיצוי הפוטנציאל לשיתופי פעולה בין ישראל לגורמים במרחב. לכן על ישראל לחתור להרחבת שיתופי הפעולה הכלכליים עם המדינות שעמן יש לה הסכמי שלום בתקווה שאלה ישפרו את הדימוי שלה בעיני הציבורים באותן המדינות ובמדינות ערביות נוספות. ישראל יכולה להעניק תמורות למדינות השלום מיתרונותיה בתחומי הטכנולוגיה, התפלת

מי ים, אנרגיה וחקלאות. בין היתר יכולה ישראל למנף את הסכמי השלום שיש לה עם מצרים ועם ירדן ליצירת שיתופי פעולה מדיניים-ביטחוניים עם מדינות ערב הסוניות. פוטנציאל רב גלום במערכת הקשרים הביטחוניים בין ישראל לירדן – למשל לשיתוף פעולה נוכח אתגריהן של מלחמות האזרחים בסוריה ובעיראק. בין השאר, ניתן להעלות על הדעת כינונו של אזור השפעה משותף ירדני-ישראלי בדרום סוריה, שבו יביא כל צד

בלב תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל, מרכיבים חיוניים הם שימורם של יחסי השלום בינה לבין מצרים וירדן והחתימה להסדר מדיני עם הפלסטינים.

לידי ביטוי את יתרונותיו הייחודיים כדי לסייע לגורמים בעלי אינטרסים חופפים וכדי להחליש את הגורמים היריבים – תומכי משטר אסד מזה ותומכי הארגונים הסלפיים-ג'האדיים מזה. שיתוף פעולה כזה בין ירדן לישראל עשוי ליצור מציאות נוחה יותר לשתי המדינות באזור. ירדן גם יכולה להשתתף ולתרום לכינון סידורי ביטחון במסגרת הסדר מדיני ישראל-פלסטיני.

6. **מרחב הסייבר.** התלות הקריטית של הביטחון, של המשילות, של הכלכלה ושל שגרת חיים במרחב הסייבר מחייבת לשלב אותו בתפיסת הביטחון הלאומי. העקרונות של ביטחון הסייבר זהים לעקרונות הביטחון הלאומי וכוללים הרתעה, התרעה, הגנה (והתאוששות) והכרעה. כדי ליישם את העקרונות האלה יש לפעול בסייבר בארבעה מרחבי פעולה:

א. **הגנה** על משאבי הסייבר הלאומיים כדי לשמר את היכולת התפקודית של מנגנוני המדינה שתלויים באופן קריטי בפעולתן התקינה של מערכות מבוססות מחשב.

ב. **התעצמות** באמצעות פיתוחם של שני רכיבים קריטיים: ההון האנושי ותשתיות המחשוב והתקשורת האזרחית הלאומית. שני אלה הם רכיבים חיוניים של הביטחון הלאומי וחיוניים לפיתוחן ולמימושן של מערכות הגנה המתפקדות ברציפות בשגרה, בחירום ובמלחמה.

ג. **התקפה** שכוללת לחימת תודעה, מבצעי השפעה, איסוף מודיעין ומבצעים לסיכול כוונות האויב ולפגיעה ביכולותיו.

ד. **הרתעה** מושגת באמצעות ייצור המשוואה הבאה: מי שמנסה לפגוע בישראל במרחב הסייבר, ייפגע קשות באמצעות מגוון כלים ובהם תגובת סייבר ישראלית, כך שמחיר הפסדו של התוקף יגבר באופן קיצוני על התועלת שהוא צפוי להפיק.

7. **מרחב הפעולה הבינלאומי – סוגיית הלגיטימציה**. ישראל מתמודדת עם מתקפות

בינלאומית המתמקדות בשלילת הלגיטימיות של קיומה. קשה לרכוש את ליבם של מי שמתנגדים לעצם הרעיון של בית לאומי לעם היהודי, אולם גם ידידי ישראל מותחים עליה לא פעם ביקורת בשל האופן שבו היא מפעילה את כוחה ומדיניות

הבנייה בהתנחלויות ביהודה ושומרון הנתפסת כמסכלת פתרון של הסכסוך הישראלי-פלסטיני בדמות שתי מדינות. במערב עדיין נהוגות – לפחות מן השפה ולחוץ – מגבלות על הפעלת כוח. ישראל זקוקה לרצונו הטוב של המערב, ולכן עליה להביא בחשבון את השגותיו – גם אם כל שאר הגורמים במזרח התיכון מפעילים את כוחם ללא שום מגבלה ורסן. מידת הלגיטימציה שמשיגה ישראל להפעלת הכוח – והכוונה היא בעיקר להשגת לגיטימציה מהמערב – משפיעה על חופש הפעולה הצבאי שממנו היא נהנית ועל יכולתה לתרגם את הישגיה הצבאיים להישגים מדיניים. במסגרת המאמץ לכבול את ידיה

יש להדגיש את ההבדל בין היעדר לגיטימציה לפעולותיה של ישראל – תופעה שעימה התמודדה ישראל בעבר ותמשיך להתמודד גם בעתיד – לבין שלילת הלגיטימציה לקיומה של ישראל, שהיא תופעה בעלת מאפיינים שונים והשלכות אחרות.

של ישראל נוהגים יריביה לטעון שפעולותיה הצבאיות מפירות את הדין הבינלאומי. ההתגוננות בפני הטענות האלה חייבת להיות באמצעות ציות לדיני המלחמה ובאמצעות תיעוד קפדני של פעולותיה כדי לסתור את טענות היריבים. להיבט

המשפטי יש משקל רב במאבק נגד הדה־לגיטימציה של ישראל. פעולה שנחשבת לבלתי חוקית תיחשב בדרך כלל גם לבלתי לגיטימית ותנוצל כדי לטעון שישראל היא מדינה פורעת חוק. עם זאת יש להדגיש שאין חפיפה בין שני המישורים – הלגיטימיות והלגאליות. יש פעולות שהן חוקיות, ועדיין אינן זוכות ללגיטימציה במישור הבינלאומי. מישור הלגיטימציה מושפע מרוח התקופה, ובמיוחד מאופן התייחסותה של החברה המערבית לשימוש בכוח ולפגיעה באזרחים. כמו כן יש להדגיש את ההבדל בין היעדר לגיטימציה לפעולותיה של ישראל – תופעה שעומה התמודדה ישראל בעבר ותמשיך להתמודד גם בעתיד – לבין שלילת הלגיטימציה לקיומה של ישראל, שהיא תופעה בעלת מאפיינים שונים והשלכות אחרות.

8. **הצורך לחתור לפתרון הסכסוך הישראלי-פלסטיני.** הסכסוך הישראלי-פלסטיני הוא כיום האתגר המרכזי של מדינת ישראל, הן משום שהוא גורם לקרע בתוך החברה הישראלית, הן בשל העובדה שישראל שולטת בעם אחר בניגוד לערכיה ולתפיסתה המוסרית והן משום שהוא פוגע במעמדה האזורי והבינלאומי: הוא מונע ממנה לקדם שיתופי פעולה ולבנות יחסים נורמליים עם מדינות ערב, ויש בו פוטנציאל להשלכות שליליות עליה במישורים רבים, ובהם: לגיטימציה, כלכלה, תרבות, מדע וטכנולוגיה.

מאחר שאין הסכמה בציבור הישראלי בנוגע לאופן שבו יש לפתור את הסכסוך ומאחר שאי־ההסכמה הזאת גורמת לקרע בעם, רצוי שהחברה הישראלית תגבש כללי משחק בנוגע לקבלת החלטות מהותיות בסוגיה הזאת. את כללי המשחק ניתן לבסס על העקרונות הבאים:

א. הסדר עם הפלסטינים, שיכלול את סיום התביעות הפלסטיניות והערביות הקשורות לסכסוך, לצד השתלבותה של ישראל במרחב, הוא ערך מרכזי, ויש לו תרומה חשובה ביותר לביטחונה הלאומי של ישראל ולשגשוגה הכלכלי והחברתי.

ב. ישראל היא הבית הלאומי של העם היהודי.

ג. ישראל אינה מעוניינת לשלוט בעם אחר.

ד. הכרעות על הסכם שלום או על כל הסדר אחר עם הפלסטינים, או על מהלכי היפרדות מהפלסטינים, תתקבלנה בדרך דמוקרטית, ובכלל זאת באמצעות משאל עם.

ה. בעיית הפליטים הפלסטינים תיפתר מחוץ לגבולות ישראל.

ו. סידורי הביטחון יבטיחו את חוסנו של ההסדר ויתבססו על עצמאות מוחלטת של ישראל בהגנה על עצמה ועל ביטחון אזרחיה.

ז. ירושלים היא בירת ישראל. בכל הסדר לא יופרדו השכונות היהודיות מבירת ישראל, ויישמרו חופש הפולחן והגישה למקומות הקדושים.

- ח. לקהילה הבינלאומית ולמדינות האזור צריך להיות תפקיד בחיזוק השלום ובמתן ערבויות לעמידת כל הצדדים בהתחייבויותיהם.
- ט. תתנהל הידברות בין חלקיה השונים של החברה בישראל על פי כללי משחק מקובלים ומוסכמים לשם קידום הבנה הדדית וסובלנות לדעת האחר, גם אם לא תוביל להסכמה גורפת.

עיקרי התפיסה המומלצת: אימוץ הגישה של השפעה רבת-תחומית

האתגרים המורכבים שעיימם מתמודדת ישראל בתקופה של שינויים משמעותיים בסביבתה האסטרטגית – החיצונית והפנימית – מחייבים שקלול מאוזן יותר בין

האתגרים המורכבים שעמם מתמודדת ישראל בתקופה של שינויים משמעותיים בסביבתה האסטרטגית – החיצונית והפנימית – מחייבים שקלול מאוזן יותר בין הפעלת המאמצים הצבאיים לבין המאמצים האחרים – הרכים. לשם כך יש לנקוט גישה רבת-תחומית המאפשרת תכנון, תיאום וסנכרון יעיל של כלל המאמצים לשם הגברת ההשפעה של ישראל במרחב האזורי ובמערכת הבינלאומית, הפחתת האיומים, בנייה וחיזוק של הזדמנויות. הנטייה של ישראל להעדיף אמצעים צבאיים אינה מספקת מענה שלם אל מול האתגרים שניצבים בפניה. לכן יש לשלב בין אמצעים צבאיים – בעלי יכולת לפגוע באופן מדויק ומשמעותי ביכולות האויב – לבין אמצעים אחרים, כולל אמצעים רכים, באופן מושכל ומתואם שישרת תכלית מדינית. התכלית הזאת היא ביסוס מקומה ומעמדה האסטרטגי של ישראל במזרח התיכון, בהיותה מעצמה צבאית וטכנולוגית, והגדלת יתרונותיה היחסיים כדי לאפשר לה מגוון של אופציות פעולה מול אתגרי העתיד. זאת על בסיס היותה בעלת יכולות היזק משמעותיות לצד יכולות בנייה, פיתוח וסיוע כלכלי וטכנולוגי למרחב כולו.

הגישה הרבת-תחומית מבוססת על הפעלה בו-זמנית של כלים רבים ובהם מדינאות, דיפלומטיה, תקשורת אסטרטגית, מדיה חדשה, לוחמת מידע, סייבר, כלכלה ומשפט. יישום הגישה הזאת יתרום להגדלת מרחב הפעולה של ישראל. דווקא בעת הנוכחית, המאופיינת בהתפרקות המסגרות הישנות, יש מקום להפעיל מאמצי עיצוב ולהשפיע על התגבשות המבנים החדשים. נדרש לגבש נתיב נכון למעורבות, שמחד גיסא אינו מתיימר לחולל תהליכים מלאכותיים בעלי פוטנציאל היזק רב, ומאידך גיסא אינו מתעלם ממגמות השינוי המרכזיות בזירה וחותר לנצלן לטובת ישראל.

הגישה הרבת-תחומית מבוססת על הפעלה בו-זמנית של כלים רבים ובהם מדינאות, דיפלומטיה, תקשורת אסטרטגית, מדיה חדשה, לוחמת מידע, סייבר, כלכלה ומשפט. יישום הגישה הזאת יתרום להגדלת מרחב הפעולה של ישראל. דווקא בעת הנוכחית, המאופיינת בהתפרקות המסגרות הישנות, יש מקום להפעיל מאמצי עיצוב ולהשפיע על התגבשות המבנים החדשים. נדרש לגבש נתיב נכון למעורבות, שמחד גיסא אינו מתיימר לחולל תהליכים מלאכותיים בעלי פוטנציאל היזק רב, ומאידך גיסא אינו מתעלם ממגמות השינוי המרכזיות בזירה וחותר לנצלן לטובת ישראל.

עיקרון חיוני שעליו יש להקפיד הוא שימור הגמישות המחשבתית ושכלול תהליכי הלמידה של מקבלי ההחלטות כדי לתת מענה לשינויים התכופים ולהזדמנויות שנוצרות וכדי לא "לנפח" את הסיכונים ואת האיומים באופן שיסכלו כל אפשרות ליוזמה מדינית או אזרחית. החשיבה והביצוע בהתאם

לגישה הרב־תחומית אמורים לתרום בסופו של דבר לפיתוח מענים מעשיים אל מול האתגרים המתפתחים. כדי שניתן יהיה ליישם את הגישה הזאת יש לחולל תהליכי למידה, להטמיע את מסקנותיהם באופן ממוסד ולעצב מבנים ארגוניים מתאימים. במסגרת אימוץ הגישה הזאת גם יש למנות מנהל מערכה (אופרטור) רב־תחומי שיהיה כפוף ישירות לראש הממשלה. הסיבה: הגישה הרב־תחומית מחייבת שליטה מערכתית הכוללת תכנון, תיאום וסנכרון יעיל של כלל המאמצים.

הגישה הרב־תחומית מבוססת על הפעלה בזמנית של כלים רבים ובהם מדיניות, דיפלומטיה, תקשורת אסטרטגית, מדיה חדשה, לוחמת מידע, סייבר, כלכלה ומשפט.

התכלית שלמענה יש לפעול היא השגת השפעה מרבית, סיכול מגמות שמזיקות לישראל ומתן סיוע להתפתחויות שחיוביות לישראל בסביבתה האסטרטגית. להשגת התכלית הזאת יש להפעיל כלים מגוונים ברמות השונות, ובהם:

1. גישה ישירה לאוכלוסייה בצד האחר מעבר לגבולות, אם באמצעות דיפלומטיה ציבורית ואם באמצעות מתן סיוע הומניטרי ומתן גישה לקהילות המקומיות לפעילות כלכלית (עבודה, מסחר, יזמות וכדומה).
2. הפעלת אמצעים רכים חיוביים, כמו מנופים כלכליים, הסדרי מים ואנרגיה, סיוע ביטחוני וטכנולוגי ויוזמות של השוק הפרטי והציבורי בקרב היריבים. לצידם ניתן להפעיל אמצעים רכים שליליים, כמו לוחמת מידע, לוחמת סייבר, לוחמה משפטית והפעלה של כלי חתרנות מדינית וצבאית.
3. שיתוף פעולה רב־ממדי עם גורמים שלהם יש אינטרסים שחופפים את אלה של ישראל. כיום בולט מפגש האינטרסים ביחסים ובשיתוף הפעולה בין ישראל לבין ירדן ומצרים ואף בין ישראל לבין מנגנוני הביטחון של הרשות הפלסטינית. כמו כן נכתב רבות על מפגש האינטרסים שנוצר בין ישראל ונסיכויות המפרץ, ובראש ובראשונה עם ערב הסעודית, בשל החשש המשותף מפני עלייתם של איראן ושל הציר השיעי. יש לנצל את מפגשי האינטרסים האלה להרחבת שיתופי הפעולה הן עם מדינות ערביות פרגמטיות נוספות והן לתחומים לא ביטחוניים.
4. ניצול לוחמת הסייבר והמדיה החדשה למניעת הסתה והכפשת דימויה של מדינת ישראל, ולשם בניית מנופי השפעה על דעת קהל בעולם הערבי והמוסלמי, שבעיקרה

עדיין עוינת לישראל, אך פתוחה יותר, אינה מקבלת יותר דברים כמובנים, חותרת ונגישה למידע חדש באמצעות הרשתות החברתיות.

5. ניצול ארגז הכלים המשפטי, הדיפלומטי, החינוכי והכלכלי כדי למנוע בידוד של ישראל והוקעתה בזירה הבינלאומית וכדי לסכל פגיעה בלגיטימציה שלה וניסיונות להטיל עליה מגבלות וסנקציות – בעיקר כאשר היא נדרשת להפעיל כוח לשם הגנה עצמית.

6. קידום מיזמי חינוך ערכיים כמו חינוך לשלום ולדו-קיום, אך גם חינוך טכנולוגי לקידום צעירים בעולם הערבי ולהכוונתם לעשייה חיובית. בד בבד נדרש מאמץ לכינון מפגשים בין חברות אזרחיות ואנשים, להפחתת מתחים ודימויים שליליים וליצירת שפה משותפת והבנות הדדיות.

INSS Memoranda, March 2016–Present

- No. 163, February 2017, Nizan Feldman, *In the Shadow of Delegitimization: Israel's Sensitivity to Economic Sanctions*.
- No. 162, December 2016, Yoel Guzansky, *Between Resilience and Revolution: The stability of the Gulf Monarchies* [Hebrew].
- No. 161, December 2016, Udi Dekel, Gabi Siboni and Omer Einav, eds., *The Quiet Decade: In the Aftermath of the Second Lebanon War, 2006–2016* [Hebrew].
- No. 160, November 2016, Pnina Sharvit Baruch, *The Report of the Human Rights Council Commission of Inquiry of the 2014 Operation in the Gaza Strip – A Critical Analysis* [Hebrew].
- No. 159, September 2016, Meir Elran and Gabi Sheffer, eds., *Military Service in Israel: Challenges and Ramifications*.
- No. 158, September 2016, Doron Matza, *Patterns of Resistance among Israel's Arab-Palestinian Minority: A Historical Review and a Look to the Future* [Hebrew].
- No. 157, August 2016, Emily B. Landau and Anat Kurz, eds., *Arms Control and Strategic Stability in the Middle East and Europe* [Hebrew].
- No. 156, August 2016, Udi Dekel, Nir Boms, and Ofir Winter, *Syria's New Map and New Actors: Challenges and Opportunities for Israel*.
- No. 155, June 2016, Emily B. Landau and Anat Kurz, eds., *Arms Control and Strategic Stability in the Middle East and Europe*.
- No. 154, June 2016, Nizan Feldman, *In the Shadow of Delegitimization: Israel's Sensitivity to Economic Sanctions* [Hebrew].
- No. 153, March 2016, Gabi Siboni and Ofer Assaf, *Guidelines for a National Cyber Strategy*.
- No. 152, March 2016, Dan Weinstock and Meir Elran, *Securing the Electrical System in Israel: Proposing a Grand Strategy* [Hebrew].