

8 בפברואר 2021

כף אתגרי הביטחון הלאומי נוטה לזירה הפנימית

תובנות מהכנס השנתי ה-14 של המכון למחקרי ביטחון לאומי, ינואר 2021

אודי דקל

ב-26-28 בינואר 2021 נערך הכנס השנתי הבינלאומי ה-14 של המכון למחקרי ביטחון לאומי, שכותרתו: "ביטחון לאומי באווירה של אי-סדר עולמי ופנימי". בכנס השתתפו שרי חוץ (גרמניה, הודו, איחוד האמירויות, בחריין וישראל), ראשי מפלגות בישראל, מומחים מהארץ ומהעולם, וחוקרי המכון. בדיונים ובהרצאות שנשאו במהלך הכנס הודגשו ארבעה מוטיבים מרכזיים, אשר ישפיעו על הביטחון הלאומי של ישראל בשנה הקרובה - שניים קשורים בזירה החיצונית-האזורית והבינלאומית, ושניים בזירה הפנימית: (1) הסכמי הנורמליזציה של ישראל עם מדינות האזור והסיכוי להרחבתם; (2) שינוי הממשל בארצות הברית - מעבר מעידן טראמפ לעידן ממשל ביידן, המתאפיין בחתירה לשוב לכללי המשחק הקודמים, המבוססים על דיפלומטיה רב-צדדית ולבריתות; (3) מגפת הקורונה, שיצרה משבר חברתי, כלכלי ומשילותי בישראל, וצפוי שהשלכותיה יהיו ארוכות טווח וניכרות גם מעבר לשנה הקרובה; (4) הנזקים המצטברים בישראל כתוצאה מרצף של מערכות בחירות חוזרות, המקשה על המדינה את ההתמודדות היסודית והמוצלחת עם חולשותיה והאתגרים שלפניה.

ב-26-28 בינואר 2021 נערך הכנס השנתי הבינלאומי ה-14 של המכון למחקרי ביטחון לאומי, שכותרתו: "ביטחון לאומי באווירה של אי-סדר עולמי ופנימי". בכנס השתתפו שרי חוץ (גרמניה, הודו, איחוד האמירויות, בחריין וישראל), ראשי מפלגות בישראל, מומחים מהארץ והעולם, וחוקרי המכון.

הרעיון המסדר של הכנס היה להציג ולנתח את מצב הביטחון הלאומי של ישראל בעת הנוכחית, במבט משולב כלפי חוץ ופנים. בראיה גלובלית, המגמה השלטת היא אי-הסדר, שמקורו בתחרות בין המעצמות; בערעור כללי המשחק הבינלאומיים בין היתר עקב שינויי תפיסה ומדיניות, שהתפתחו בעידן ממשל טראמפ בארצות הברית, שדחו עקרונות של מולטילטרליות; וכן במגפת הקורונה, שהדגישה ניגודי אינטרסים ומתיחות בין מדינות. המגמה השנייה היא הרחבת מושג הביטחון הלאומי כך שנוסף לסוגיות צבאיות קלאסיות נכללת בו התייחסות לתחומי הטכנולוגיה, הכלכלה, האקלים, הבריאות, הרווחה וכן דעת ותחושות הציבור ולכידות חברתית. בראייה זו, **ביטחון לאומי מבטא את היחס בין מכלול האיומים החיצוניים והפנימיים שניצבים בפני המדינה, לבין יכולתה להתמודד עמם בהצלחה.**

יציבותה של מדינת ישראל ויכולתה להתמודד עם האתגרים שבפניה, בשנת 2021 ומעבר לה, מושפעת במידה מכרעת, ישירות ובעקיפין, ממצבה ביחס לרכיבים וסוגיות אלה כולם. מגפת הקורונה חשפה את חולשותיה הפנימיות של ישראל ואת הליקויים שנוצרו בה במשך שנים ולא זכו לקשב ולטיפול ראוי בתחום הבריאות ובמיוחד במובן המרקם החברתי והיחסים בין הקהילות השונות במדינה. תופעה זו באה לידי ביטוי במדד הביטחון הלאומי של המכון: ממצאי המדד

הצביעו על קושי גובר להתגבר על פערים ואיומים במישור הפנים, וזאת ביחס ליכולת היציבה להתמודד עם אתגרים מן החוץ. גם סקר מומחים, שנערך לקראת הכנס, הראה בבירור על עלייה במקום ובחשיבות האיומים הפנימיים בדירוג השוואתי.

בדיונים ובהרצאות שנשאו במהלך הכנס הודגשו ארבעה מוטיבים מרכזיים, אשר ישפיעו על הביטחון הלאומי של ישראל בשנה הקרובה. גם רשימה זו משקפת את התרחבות מושג הביטחון לאומי. היא כוללת שני מוטיבים הקשורים בזירה החיצונית – האזורית והבינלאומית, ושניים בזירה הפנימית: (1) הסכמי הנורמליזציה של ישראל עם מדינות האזור והסיכוי להרחבתם; (2) שינוי הממשל בארצות הברית – מעבר מעידן טראמפ לעידן ממשל בידן, המתאפיין בחתירה לשוב לכללי המשחק הקודמים, המבוססים על דיפלומטיה רב-צדדית ומייחס חשיבות לבריתות; (3) מגפת הקורונה, שיצרה משבר חברתי, כלכלי ומשילותי בישראל, וצפוי שהשלכותיה יהיו ארוכות טווח וניכרות גם מעבר לשנה הקרובה; (4) הנזקים המצטברים בישראל כתוצאה מרצף של מערכות בחירות חוזרות, המקשה על המדינה את ההתמודדות היסודית והמוצלחת עם חולשותיה והאתגרים שלפניה.

הסביבה האזורית

"הסכמי אברהם" בין ישראל לאיחוד האמירויות ובחריין מסמלים את צירופה של ישראל לקואליציית המדינות הסוניות הפרגמטיות, שהיא משקל נגד לציר האיראני-שיעי ואשר חותרת לבסס יציבות ושגשוג אזוריים. **בכנס התקיים רב-שיח בהשתתפות שרי החוץ של בחריין, איחוד האמירויות וישראל.**

ד"ר אנוואר גרגאש, שר המדינה לענייני חוץ של איחוד האמירויות הדגיש: "לפני פחות מחמישה חודשים הכרזנו על הסכמי אברהם, ודברים רבים כבר קורים: שברנו את הקונספציה שלא ניתן להוביל לשינויים באזור. שלום ודיאלוג הם הכלים שלנו לנוע קדימה". לגרסתו, "לשלום שלושה ממדים: מדיני; תרבותי – שבירת דמוניזציה וחסמים; ומוחשי – השקעות, עסקים, תירות, טכנולוגיה, מיזמים משותפים". כלומר, הסדרת היחסים עם ישראל נובעת גם מההבנה שהנתק וההתעלמות מישראל כחלק אינטגרלי באזור כבל את מדינות ערב הפרגמטיות ולא אפשרו להן לקדם את חזון היציבות האזורית והקידמה הטכנולוגית. לראייה, מאז כינון היחסים נחתמו כ-40 הסכמי שיתוף פעולה במגוון תחומים ביניהם חקלאות, בריאות, פיננסים, טכנולוגיה ומסחר.

ד"ר עבד א-לטיף בן ראשד א-זיאני, שר החוץ של בחריין, הבהיר כי השלום מעניק יתרונות לשלוש המדינות השותפות לו ומשמש תמריץ למדינות נוספות ללכת באותה הדרך. שני השרים הצביעו על יתרון בולט הגלום בהתייבבות שלוש המדינות בחזית אחת: מול הממשל החדש בארצות הברית – הבעת קול אחד בנושא החזרה להסכם הגרעין עם איראן: "לא דחיית השגת יכולת גרעין מאיראן אלא הסרת האפשרות הזאת"; וגם במובן ההתנגדות לתוכנית הטילים של איראן ולהשפעתה השלילית ברחבי המזרח התיכון. ההחלטה ללכת לנורמליזציה עם ישראל נבעה גם מההבנה בקרב איחוד האמירויות ובחריין, כמו גם סודן ומרוקו, כי הדרך לוושינגטון קצרה יותר דרך ירושלים, ושכינון היחסים עם ישראל עשוי להגביר קשב לעמדותיהן ולאינטרסים שלהן בשורות הממשל.

שני השרים כאחד הביעו תקווה כי המומנטום של הסכמי אברהם יתורגם להתקדמות מחודשת לקראת פתרון הסכסוך הפלסטיני-ישראלי, על בסיס עיקרון שתי מדינות. אמנם נראה שהם העלו את הסוגייה הפלסטינית על רקע המחויבות שלהם לכלל הציבור הערבי, אך ניכר שהאתגר

האיראני מהווה עבורם איום מרכזי, הדוחק את הנושא הפלסטיני ממרכז סדר היום. ועם זאת, זהות האינטרסים בין איחוד האמירויות ובחריין לבין ישראל ביחס לאיום האיראני אין פירושה שהן תאפשרנה למטוסים ישראליים להמריא מתחומיהן לתקיפה באיראן, עקב חששן מתגובה איראנית נגדן.

במסגרת הכנס התקיים משחק מלחמה, שהתפתח על פי התרחיש בהמשך לשורת פיגועי טרור ותקיפת מטרות בישראל, באיחוד אמירויות ונגד כוחות אמריקאיים בעיראק. המתקפות התפרשו כנקמה איראנית על ההתנקשויות במפקד כוח קודס קאסם סולימני, ובראש פרויקט הגרעין האיראני מוחסן פחריזאד'ה. משחק המלחמה נועד לבחון את משמעות התגבשותו של הציר החדש - המפרציות וישראל - על אפשרות הפעולה המשותפת נגד איראן ושלוחיה, בראשם חזבאללה. כל השחקנים – איראן, חזבאללה, ארצות הברית, ישראל והמפרציות ניסו לשלוט באירועים ולנהלם תוך הגבלת עצימותם וגם תחיתם למספר 'ימי הקרב', אולם התברר כי לא ניתן היה לבלום את דינמיקת ההסלמה: הגם שמרבית השחקנים אינם חפצים במלחמה נרחבת, קוד התנהגותם, המחייב תגובה לכל אירוע, וכן שפת הכוח השלטת באזור ולא שפת הדיפלומטיה, ייצרו דינמיקת הסלמה שיצאה משליטה והובילה למלחמה בין ישראל לחזבאללה.

תובנה נוספת שנגזרה מהתפתחות משחק המלחמה הייתה כי לאיראן שליטה מוגבלת על מגוון שלוחיה בציר האיראני-שיעי. במיוחד חזבאללה, שלכאורה מחויב לאג'נדה האיראנית השואפת לשמר ולהעצים את כוח הטיילים של הארגון, המיועד להרתיע את ישראל, או להגיב לתקיפה ישראלית נגד אתרי הגרעין באיראן, דבק במחויבותו ובדימויו ככוח התנגדות וביקש לרשום לזכותו הישג של פעולה נגד ישראל. תובנה נוספת הייתה חוסר אפשרות לרסן את ההסלמה האזורית בהיעדר מנגנוני סיום בינלאומיים: לא רוסיה ו/או ארצות הברית הצליחו לבלום את ההידרדרות האזורית, רוסיה אף לא הצליחה למנוע מאיראן ומחזבאללה להפוך את שטחה של סוריה לשדה קרב בעימות עם ישראל, ולא גובש מנגנון סיום אזורי.

בין האסטרטגי לאופרטיבי

בנאום שנשא בכנס, ביטא הרמטכ"ל רא"ל אביב כוכבי את הערכתו כי מצבה הביטחוני של ישראל נמצא במגמת שיפור וההרתעה שהיא מפגינה אף התחזקה. לדבריו, ככלל אין בקרב אויבי ישראל עניין ליזום פעילות התקפית נגדה, אך הם מחויבים לפעולה תגובתית (כפי שאכן הומחש במשחק המלחמה). לישראל יתרון הנובע משילוב הדוק של יכולות מודיעיניות ומבצעיות: "אנחנו נמצאים מודיעינית בהרבה מקומות ומבצעית יש לנו חופש פעולה נרחב ברחבי המזרח התיכון".

עוד הדגיש הרמטכ"ל כי האיום העיקרי על ישראל נשקף מתוכנית הגרעין של איראן. "איראן בונה יכולות שיאפשרו לה לזנק לייצור פצצה בקצב מהיר, עד כדי חודשים ואולי שבועות". ובהקשר זה הציג רא"ל כוכבי עמדה נחרצת: "עמדתנו [היא] שחזרה להסכם הגרעין מ-2015 היא דבר רע ולא נכון, אופרטיבית ואסטרטגית יש למנוע כל יכולת איראנית להגיע לפצצה, לפיכך הנחיתי את צה"ל להכין תוכניות אופרטיביות לפעולה בנושא. מי שיחליט על ההפעלה הוא הדרג המדיני אבל הן חייבות להיות מוכנות". (התייחסותו זו של הרמטכ"ל לאפשרות שארצות הברית תחזור להסכם הגרעין עם איראן גררה ביקורת תקשורתית ופוליטית, עקב היותו הראשון המתבטא בנושא מול ממשל ביידן, לפני שנערך שיח בדרגים מדיניים). האיום השני בחשיבותו לפי רא"ל כוכבי הוא "צבאות טרור" - כוחות אויב שברשותם ציוד צבאי תקני ופעילותם צבאית לחלוטין, אך הם גם

ארגוני טרור שכן הם מסתתרים בתוך השטח העירוני ומטרתם לפגוע בעורף האזרחי הישראלי. המענה המבצעי של צה"ל, כך אמר, ממוקד במניעת התבססות של הציר הרדיקלי בזירה צפונית: "בשנת 2020 תקפנו מעל חמש מאות מטרות", במניעת התעצמות בנשק מדויק ובהגנה על הגבולות.

הרמטכ"ל העריך כי במלחמה יפגעו בישראל טילים רבים מאוד, וצה"ל מתכוון להפעיל מול איום זה תקיפה נרחבת כולל בשטחים עירוניים צפופים של האויב. "ואני כבר עכשיו מזהיר את אזרחי עזה ולבנון, ברגע שתחל מתיחות עזבו את המקום בו אתם נמצאים שעמוס בטיילים ורקטות". דבריו ביטאו הבחנה כי מבנים בשטח העירוני של האויב, שבהם מוסתרים אמצעי לחימה ומוצבים משגרי טילים המופנים לעבר ישראל, הם מטרות צבאיות ולכן יותקפו, בכך העביר הרמטכ"ל מסר הרתעתי ברור.

אתגרי הפנים

מגפת הקורונה יצרה משבר משולב, שנגע בכל היבטי ורכיבי החברה והזירה הפוליטית בישראל. עם פרוץ המשבר הבריאותי צפו והוחמרו מוקדי בעייתיות קיימים – חברתיים, כלכליים, וגם פוליטיים.

צעדים שנועדו לבלום את התפשטות התחלואה, שיתקו חלקים נרחבים מהמשק והסבו פגיעה כלכלית קשה בעיקר לעשירונים 3-6. כך הועמק אי-השוויון ורבים אבדו ביטחון תעסוקתי. מכך נבעה גם פגיעה נפשית נרחבת. תחושת הסולידריות החברתית התרופפה והתערער הקשר בין קהילות המרכיבות את החברה הישראלית. נעדרה שקיפות במידע ובהיגיון של ההחלטות. יתר על כן, הניהול הממשלתי הריכוזי את המשבר, תוך מאבקי אגו בין הדרגים הפוליטיים והמקצועיים, ללא הקפדה על היישום והאכיפה, עוררו בקרב הציבור הרחב תחושה שהמדיניות מונחית על ידי שיקולים פוליטיים צרים. תחושה זו, ובנוסף המשבר הפוליטי שהוביל לקביעת בחירות לכנסת, בפעם הרביעית בתוך שנתיים, גרמה ירידה ניכרת באמון בהנהגה. כלל חולשות אלו מקשה על היכולת לקבל החלטות, ליישמן, לגייס את הציבור לשתף פעולה, וכך להתמודד עם האתגר המתמשך של מגפת הקורונה על כל היבטיו והשלכותיו, ולכן פוגעות בביטחון הלאומי.

מסקנות והמלצות

מצבה האסטרטגי של ישראל אל מול האתגרים החיצוניים נמצא במגמה חיובית. המערכת האזורית שרויה במשבר בריאותי, כלכלי וחברתי והמדינות הסובבות את ישראל מכונסות כל אחת בבעיותיה. גם על רקע זה, אויבי ישראל אינם חפצים במלחמה עימה. זאת ועוד, הסכמי הנורמליזציה בין ישראל למדינות סוניות פרגמטיות עשויים להיות שלב לקראת הרחבת מערכת הבריתות האזורית, שישראל היא חלק ממנה. מנגד, חיוניים תשומת לב ממוקדת ומשאבים רבים כדי לשקם את המשק והחברה בישראל.

תהליך ההבראה ממגפת הקורונה והמשבר המורכב שהתפתח על רקע זה אינו אמור להתמקד בממדים הבריאותי והכלכלי בלבד, אלא גם בעיבוי החוט המקשר בין הקבוצות השונות בחברה הישראלית ובריקוז תשומת לב במישור הרווחה, שתכליתו צמצום אי-השוויון וגירוש מענה לאוכלוסיות החלשות. יעדים אלה לא יושגו בלי שיפור וחיזוק האפקטיביות של המשילות, ביצור

סמכותם של המוסדות האזרחיים שעליהם בנויה הדמוקרטיה וגם עידוד הידברות והתחשבות הדדית בין הקבוצות השונות בחברה.

בדיונים שנערכו בכנס בסוגיות אלה חזרו ועלו מספר עקרונות לפעולה והמלצות למדיניות:

- שינוי בסדר העדיפויות הלאומי – נדרשת השקעה עתירת משאבים לשיקום הכלכלה, הרווחה והחברה, גם אם הדבר מחייב קיצוץ בתקציב הביטחון.
- ביטחון תעסוקה הוא האתגר הכלכלי המרכזי – חיוני לנצל את המשבר להשבחת שוק העבודה ולהעלאת הפריץ.
- יש לצמצם את ריכוזיות הממשלה ולהאציל סמכויות למועצות מקומיות בקביעת ואכיפת הגבלות וכן במתן הקלות בפעילות המסחר, החינוך, החברה והתרבות. כלומר: יש להתבסס על הקשר הקרוב של הרשויות לתושבים והכרתן את המרחב הציבורי, וגם על יכולתן לרתום קהילות לשיתוף פעולה כדי להתמודד עם המשבר.
- נדרש להקים מנגנון לניהול משברים לאומיים (שאינו במסגרת צה"ל), שיתפקד ברציפות ויכלול אגף תכנוני שיתמקד בבניית המוכנות למשבר הבא.
- נדרשת נחישות מצד הממשלה, המשטרה ומערכת המשפט בהנחלת חוק וסדר בקרב קהילות המפרות הנחיות באורח שיטתי ומאורגן. (בהמשך להצגתן בכנס של 'מובלעות בלתי נשלטות', שהממשלה, המשטרה והרשויות נרתעות מאכיפת חוק וסדר).
- יש להציב את החינוך במוקד ולהתאים את מערכת החינוך במהרה לדרישות ותנאי התקופה, לבטח אם נדרש לחיות בנוכחות קורונה תקופה ממושכת.
- הטכנולוגיה היא הגל הנושא של ישראל בכלכלה ובמעמדה האזורי והעולמי. חשוב לחזק את היתרון היחסי של ישראל בתחום הסייבר והבינה המלאכותית. כן יש להסתייע בדיגיטציה כאמצעי לצמצום פערים וקשיי נגישות.

על מנת לקדם יעדים כבדי משקל אלה נדרשות בראש ובראשונה מנהיגות שבקרב הציבור ישררו הערכה ואמון כי החלטותיה ענייניות בעיקרן וכן משילות משופרת - יציבות שלטונית, אכיפה אחידה וסמכות משפטית איתנה. יכולת משודרגת של קבלת החלטות ויישומן בכל תחומי החיים והמדיניות תשפר את הסיכוי לצמיחה כלכלית ולשיקום חברתי – שני תנאי יסוד לביסוס ביטחונה הלאומי של מדינת ישראל.