

הקדמה: הביטחון הלאומי של ישראל בפרוס שנת 2022 – על סף הכרעות

מנאל טרכטנברג ודרור שלום



בפרוס שנת 2022 מצבה האסטרטגי של מדינת ישראל מאופיין בחוסר הלימה בין עוצמתה הביטחונית, הכלכלית והטכנולוגית, לבין חומרת האתגרים המדיניים, הביטחוניים והפנימיים הניצבים לפתחה. אלה מציבים איום אסטרטגי מהמורכבים והמדאיגים שידעה ישראל, וחושפים אגב כך את היעדרה של תפיסה אסטרטגית מתכללת, עקבית ומרחיקת ראות מולם.

במוקד האתגרים: איראן – הממשיכה בחתירתה להגיע לסף גרעיני ובה בעת מעצימה ללא הרף את היכולת לאיים על ישראל באש היקפית, מסיבית ומדויקת מכמה זירות; הזירה הפלסטינית – המציבה בפני ישראל סיכונים ממשיים של הסלמה, התפרקות הרשות והיעדר משילות, תוך גלישה למצב של מדינה דו־לאומית אחת וערעור על זהותה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית ועל מעמדה בזירה המדינית והמשפטית הבינלאומית; ובשאר פנימה – השסעים הבין־מגזריים, הקיטוב הפוליטי, אובדן האמון במוסדות המדינה והכרסום בממלכתיות הפכו לאיום ממשי על החוסן החברתי ועל הביטחון הלאומי של ישראל.

שילוב אתגרים זה מחייב נטישת פרדיגמות שמצו את עצמן במהלך העשור האחרון וגיוש אסטרטגיה מעודכנת ואמיצה במקומן, תוך נקיטת יוזמה ונכונות ולהגיע להכרעות קשות. בבואה לעשות זאת צריכה ישראל להסתמך לא רק על עוצמתה הביטחונית הקשה אלא גם לטפח ולנצל את עוצמתה הרכה תוך שימוש בנכסיה המוכחים בתחומים רבים ובהם טכנולוגיה ומדע, בייחוד לנוכח השינויים בסדר היום העולמי (משבר האקלים, עלייתה של סין, הפנדמיה), הנחשלות האזורית המבליטה את יתרונותיה של ישראל והמהפכה הטכנולוגית המאיצה את "תחרות הלמידה", המאתגרת את עליונותה של ישראל מול אויביה.

מסמך זה, הדן בהרחבה בנושאים אלה, מיועד לעודד את הדיון הציבורי להעמיד למענו רובד מחקרי על אודות אתגרים אלה והמענה להם, ובכך לסייע למקבלי ההחלטות לגבש תפיסה אסטרטגית נאותה.

במבט רטרוספקטיבי, ישראל נהנתה מרגיעה יחסית במשך תקופה ארוכה למדי, מלבד סבבי עימות עם חמאס. תקופה זו אפשרה התפתחות והתעצמות בתחומי הביטחון, הטכנולוגיה והכלכלה, שהיוו את המסד שעליו נבנה כוח ההרתעה של ישראל מול אויביה. בעוד מדינות במזרח התיכון, שהן חלק ממעגל העימות, מתמודדות עם חוסר יציבות פנימית וכלכלה רעועה, מספר מדינות ערביות שותפות למגמה של השלמה עם קיומה של ישראל ואף חותרות לכונן עמה יחסי נורמליזציה ושיתופי פעולה. עמידותם של 'הסכמי אברהם' לנוכח מבצע 'שומר החומות' היא ביטוי מובהק למגמה זו, אשר מפלסת לישראל מרחב אסטרטגי ניכר להגברת השפעתה האזורית. יתר על כן, כינונה של ממשלה חדשה בישראל ואישור תקציב לאחר תקופה ממושכת של אי־יציבות פוליטית, וכן עניינו של

לפתחה של ישראל ניצבת מציאות אסטרטגית רוויית אתגרים מורכבים, כשהאסטרטגיה שישראל נוקטת כלפי שלושת האתגרים שמסתמנים כחמורים במיוחד לוקה בחסר

ממשל בידן בהתבססותה של ממשלה זו, פותחים פתח להתמודדות אפקטיבית עם האתגרים האסטרטגיים הניצבים לפניה, על אף הרכבה הייחודי.

מנגד, לפתחה של ישראל ניצבת מציאות אסטרטגית רוויית אתגרים מורכבים, כשהאסטרטגיה שישראל נוקטת כלפי שלושת האתגרים שמסתמנים כחמורים במיוחד לוקה בחסר ובהקשרים מסוימים אף אינה הולמת את האינטרסים החשובים של המדינה:

■ **איראן** מציבה את האיום החיצוני החמור ביותר על ישראל, הן בחתירתה ליכולת גרעין צבאית והן בחתרנותה האזורית, הכוללת בין השאר מאמץ ליצירת איום באש היקפית על ישראל, ובפרט קידום פרויקט לייצור טילים מדויקים עבור חזבאללה בלבנון. כל זאת כשברקע קושי ישראלי מובנה להתמודד לבדה עם מכלול האתגרים וצורך גובר בהעמקת התיאום והיחסים המיוחדים עם ארצות הברית, אם יושג הסכם בנושא הגרעין ואם לאו.

■ **הזירה הפלסטינית** מציבה בפני ישראל איום חמור על זהותה כמדינה יהודית ודמוקרטית ועל מעמדה בזירה הבינלאומית. ביהודה ושומרון המצב הביטחוני מבעבע אך נמצא לעת עתה בשליטה, בזכות פעילות אינטנסיבית של צה"ל והשב"כ והתיאום הביטחוני עם מנגנוני הרשות הפלסטינית. ואולם הרשות הולכת ונחלשת ועלולה להגיע לכדי התפרקות, בעוד שהתסכול הגובר של הדור הצעיר שם דוחף אותו לעבר רעיון המדינה האחת, ובזירה הבינלאומית מתעצמת הסכנה למהלכים משפטיים נגד ישראל ולתיאור כמדינת אפרטהייד. אל מול רצועת עזה ישראל ניצבת כיום בפני אותה דילמה שמלווה אותה זה שנים: כיצד לתת מענה לצורך הדחוף לייצב את המצב ההומניטרי, למנוע הסלמה ולקדם החזרת שבויים ונעדרים, ובו בזמן למנוע את התחזקות שלטון חמאס ואת התעצמותו הצבאית.

■ **בזירת הפנים** מסתמן איום חמור במיוחד לנוכח הקיטוב, השסעים, המתחים וההקצנה (הרעיונית, המילולית והפיזית), השחיקה באמון במוסדות השלטון וברעיון הממלכתיות, כשברקע ניכרים גם פערים במוכנות לתרחישי מלחמה רב־זירתית ואירועים רבי נפגעים אחרים. זירה זו מאתגרת במיוחד, בין היתר בשל היעדר מנגנונים ברמה הלאומית לחשיבה אינטגרטיבית על מכלול הסוגיות ועל קשרי הגומלין ביניהן לבין אתגרי הביטחון הלאומי האחרים.



יש להגביר את התיאום עם ארצות הברית תוך שמירה על דיסקרטיות וביסוס האמון ההדדי.

פגישת בנט-ביידן

צילום: REUTERS/Jonathan Ernst



המזב הביטחוני ביהודה ושומרון מבעבע והרשות הולכת ונחלשת.

הפגנה בסמוך לרמאללה

צילום: REUTERS/Mohamad Torokman

ברקע הדברים נדרשת ישראל להתמודד עם מציאות עולמית ואזורית משתנה ומורכבת: העימות הבין-מעצמתי הגובר בין ארצות הברית לסין, ריבוי אירועי קיצון בשל שינויי האקלים, משברים כלכליים תכופים, שינוי נורמות בעקבות מגפת הקורונה וחששות גוברים אשר לאיתנותן של דמוקרטיות ליברליות. נוסף על כך, הקיטוב הפנימי בארצות הברית והסעת הקשב לסין מכרסמים בקשב למזרח התיכון ומפחיתים את נכונותה להטות אוזן קשבת לאינטרסים ולחששותיה של ישראל, הן מול איראן והן בהקשר הפלסטיני. כמו כן ניכר כי מדינות רבות מאבדות סבלנות לעמדותיה ולמדיניותה של ישראל, בפרט בעניין הסוגיה הפלסטינית.

כמענה למכלול אתגרים אלה מתבקש גיבוש אסטרטגיה שתכיל את הרכיבים החיוניים הבאים, שאותם יש להעשיר במהלכים משלימים:

■ איראן – הגברת התיאום והידוק היחסים המיוחדים עם ארצות הברית תוך שמירה על דיסקרטיות וביסוס האמון ההדדי, הן למיצוי השיח על אודות המהלך המדיני המתמקד בהסכם גרעין שיהיה קביל על ישראל והן לבניית אופציה צבאית אמינה מול איראן, ככל האפשר בשותפות בין שתי המדינות. אופציה זו צריכה להיגזר מתפיסה מודולרית ורבגונית ולא של "הכול או לא כלום", כך שתכלול לא רק את פרויקט הגרעין אלא גם נקודות תורפה נוספות באיראן כגון תשתיות לאומיות ומוסדות שלטון. יש לרתום את תפיסת 'המערכה שבין המלחמות' (מב"ם) לתכלית זו, כמו גם לבלימת פרויקט הטילים המדויקים בלבנון. בה בעת יש לפתח ולהפעיל כלים תודעתיים, מדיניים וכלכליים שיתרמו למאמץ להצרת צעדיה של איראן בכל הזירות.

■ הזירה הפלסטינית – קידום מהלכים מדיניים משולבים בצעדים כלכליים משמעותיים לחיזוק הרשות הפלסטינית ולשיפור תנאי המחיה של האוכלוסייה ביהודה ושומרון, תוך בלימת הגלישה למציאות של מדינה אחת ויצירת אופק של היפרדות עתידית. ברצועת עזה יש להמשיך בניסיון לגבש מהלכים ברוח "כלכלה תמורת ביטחון" תוך רתימת מצרים, הקהילה הבינלאומית וגורמים אזוריים למאמץ, גם אם סיכויי אינם גבוהים לעת עתה. זאת בין היתר כדי לכונן מסד של רצון טוב בזירה הבינלאומית למקרה שהמאמץ לא יצלח וישראל תידרש שוב לפעולה צבאית באזור, ואז יהיה עליה לתת ביטוי אופרטיבי לתכלית ברורה שתקבע מראש.

■ הזירה הפנימית – טיפול עומק בסוגיות שהזנחנו במשך תקופה ארוכה ואשר מלבות שסעים בין-מגזריים ופוגעות בחוסן החברתי, לרבות הפשיעה, חוסר מעש בקרב הנוער ומכשולים כלכליים ותעסוקתיים במגזר הערבי; הסדרה של הסוגיות שבמחלוקת עם הפזורה הבדואית בנגב; פיתוח מגוון ערוצי שירות לאומי וצבאי לקבוצות שונות באוכלוסייה על מנת לצמצם את אי-השוויון בנשיאת הנטל. כמו כן יש לנסות לצקת תכנים חדשים ברעיון הממלכתיות וגם במצע הערכי המשותף לחברה הישראלית, אשר יותאמו בפרט לדור הצעיר. במקביל יש לשפר את המוכנות לאירועים רבי נפגעים הן בהקשר של מלחמה רב-זירתית והן של פגעי טבע קשים.

בראייה רחבה וארוכת טווח, על ישראל לנסח אסטרטגיה שתתמקד באתגרים הבאים:

- הצורך לפתח יכולות למידה, חשיבה ותכנון אינטגרטיביים מול תהליכי עומק בזירה הגאואסטרטגית והפוליטית הבינלאומית, האזורית והפנים־ישראלית, וכן להעצים את רכיבי העוצמה הרכה האמורים לסייע בקידום מדיניותה, בפרט אלה הקשורים בהשפעה תודעתית באמצעות הרשתות החברתיות והסייבר. לאותה התכלית יסייעו שיתופי פעולה אזוריים ובינלאומיים בתחומי המים, האנרגיה, הכלכלה והמאבק בשינויי האקלים.
 - ההכרח בהעמקת הברית האסטרטגית והיחסים המיוחדים עם ארצות הברית תוך הבלטת הנכסיות של ישראל עבורה בתחומי הטכנולוגיה, המדע, היזמות והתרבות. בהקשר זה יש לחתור לפיתוח יחסים מחודשים ואמיצים עם הדור הצעיר של קהילת יהדות ארצות הברית ושאר התפוצות, על כלל הזרמים בקרבן, ועל חיזוק זיקתן לישראל.
 - נחיצות העמקתם וביסוסם של הקשרים עם ירדן ומצרים וכן עם מדינות מתונות ופרגמטיות נוספות באזור, תוך ניצול הפלטפורמה של 'הסכמי אברהם' לחתירה לשיתופי פעולה נרחבים איתן (ברוח ה־MESA — Middle East Strategic Alliance), שישענו על מגוון תחומים וביניהם מודיעין, הגנה אווירית, חקלאות, מים ובריאות. כמו כן יש להעמיק את הקשרים הכלכליים עם מדינות הים התיכון, תוך מיתון המתחים עם טורקיה.
 - במישור הצבאי — יש לעודד את המשך פיתוחו של צה"ל ברוח התוכנית הרב־שנתית 'תנופה' ובעיקר התאמתו לעידן המידע, המערכות האוטונומיות והסייבר; יש לקדם שיח מדיני־ביטחוני לגיבוש תכליות אסטרטגיות עדכניות לתרחישי עימותים מוגבלים דוגמת "ימי קרב", ובכלל זאת יעדים למלחמה בזירה הצפונית וברצועת עזה, וכן יש להיערך לעימות רב־זירתי מחד גיסא ולהתפרקות הרשות הפלסטינית מאידך גיסא.
- חיבור זה הוא תוצר של מאמצי מחקר, חשיבה וכתביה של כלל חוקרי המכון למחקרי ביטחון לאומי, שנועדו להניח על סדר היום הציבורי בישראל מצע לבחינת האתגרים לביטחון הלאומי ולדיון ענייני בחלופות המענה, וכן לסייע למקבלי ההחלטות להתמודד עם הדילמות הקשות הניצבות בפני המדינה.
- תודתנו העמוקה לכל השותפות והשותפים למשימה, אנחנו מקווים כי המאמץ המשותף יישא פרי.



- 1 גיבוש אסטרטגיה עדכנית, יוזמת, מקיפה ומותאמת לסביבה האסטרטגית והאופרטיבית המשתנה; היערכות במקביל אל מול אתגרים שמקורם באיראן, בסוגיה הפלסטינית ובזירת הפנים בישראל.
- 2 הקמת מנגנוני תכנון ופעולה ממשלתיים אינטגרטיביים להשבת החוק, הסדר והמשילות במובלעות הלא־נשלטות בישראל; התמודדות עם הפשיעה בקרב החברה הערבית; הפחתת מתח, עוינות ואי־שוויון בין קבוצות וקהילות בישראל.
- 3 האתגר האיראני – היערכות לגיבוש הסכם גרעין בין איראן למעצמות וגם למצב של היעדר הסכם. נדרשת בניית אופציה צבאית להרחקת איראן מפצצה גרעינית, ומוטב בתיאום עם ארצות הברית.
- 4 התמדה במערכה שבין המלחמות (מב"ם) מול התבססות איראן ובניית כוחות שלוחיה לאורך גבולות ישראל, ועדכון הפעילות במסגרתה. במקביל, התמודדות עם כלל רכיבי האתגר האיראני האזורי בדגש על בלימת פרויקט הטילים המדויקים בלבנון וסיכול מאמצי השפעה.
- 5 הזירה הפלסטינית – קידום מהלכים מדיניים וכלכליים־תשתיתיים לחיזוק הרשות הפלסטינית ולשיפור מרקם החיים של אוכלוסייתה. הימנעות מצעדים שיאיצו גלישה למציאות של מדינה אחת ויצירת תנאים ואופק להפרדות ולקידום אופציות נוספות לעתיד.
- 6 מול רצועת עזה – התמדה בניסיון לגבש צעדים ברוח "כלכלה תמורת ביטחון", תוך רתימת מצרים, גורמים בינלאומיים ואזוריים וגם הרשות הפלסטינית למאמץ. הרגיעה תלויה בקידום הסדר בנושא השבויים והנעדרים והקלות נרחבות בסגר על הרצועה.
- 7 הגברת התיאום עם ארצות הברית – היחסים המיוחדים וביסוס אמון – במישור הדו־מפלגתי; הדגשת נכסיותה של ישראל לארצות הברית בהיותה שחקנית אחראית וכן בתחומי הטכנולוגיה, המדע, היזמות והתרבות.
- 8 הרחבת 'הסכמי אברהם' וכן הקשרים עם ירדן ומצרים, חתירה לשיתופי פעולה אזוריים שיישענו על מגוון תחומים וביניהם מודיעין, הגנה אווירית, אנרגיה, חקלאות, מים ובריאות; על ישראל להעמיק את הקשרים הכלכליים עם מדינות מזרח הים התיכון ולמתן את המתח עם טורקיה.
- 9 המהפכה הטכנולוגית והמרחב הקיברנטי מאיצים את "תחרות הלמידה" ומחייבים את ישראל להשקיע בפיתוח המדע, הטכנולוגיה והלימודים הטכנולוגיים כדי לשמר ואף להעלות את יתרונה היחסי, המהווה נכס לביטחונה הלאומי ולמעמדה בעולם.
- 10 המשך בניין הכוח ברוח תוכנית 'תנופה' – לשימור העליונות האופרטיבית והטכנולוגית בעידן המידע, המערכות האוטונומיות והסייבר; התאמת התוכניות המבצעיות ושיפור המוכנות האזרחית לעימותים מוגבלים ולמלחמה רב־זירתית.