

אסטרטגיית הביטחון הלאומי של ממשל בידן: סין וטכנולוגיה במוקד

יוחאי גויסקי¹ | 1 בדצמבר, 2022

אסטרטגיית הביטחון הלאומי של ממשל בידן, מביאה לידי ביטוי אבולוציה של אסטרטגיית ממשל טראמפ במובן הדגשה גוברת של ההתמודדות עם סין כאתגר המרכזי. אתגר זה מתואר כתחרות בין דמוקרטיות לאוטוקרטיות על עיצוב הסדר העולמי, גם אם תוך הפחתה בתפיסת האתגר שמציבה רוסיה. הממשל מזהה את העשור הבא כקריטי לעיצוב המאה הקרובה בהתמקד במאבק במשבר האקלים לצד ההתמודדות עם סין. את הניצחון הנשאף בתחרות עם סין הוא מבסס על חיזוק מקורות העוצמה והחוסן מבית, בדגש על שימור הובלה טכנולוגית והרחבת יכולות ייצור, וכן על ביסוס מארג היכולות והשותפויות של ארצות הברית עם מדינות דמוקרטיות לכלל "הרתעה אינטגרטיבית" מפני יריבים. הממשל מוסיף לשאוף לצמצום דריסת הרגל שלו במזרח התיכון, כך שגובר הסיכוי לתפקיד סיני גובר באזור זה ולמתח בין וושינגטון לשותפיה בו ביחס לסוגיית סין. מדיניות הממשל עשויה להוות בסיס לשיתופי פעולה טכנולוגיים ונוספים עם ישראל, אך גם לחידוד המתח ביניהן בהקשרי סין.

הממשל האמריקאי פרסם במהלך אוקטובר 2022 גרסאות בלתי מסווגות של שני מסמכי יסוד, המציגים את גישתו לאתגרי הביטחון הלאומי האמריקאי בעידן הנוכחי – אסטרטגיית הביטחון הלאומית (National Security Strategy) שפרסם הבית הלבן ואסטרטגיית ההגנה הלאומית (National Defense Strategy) שפרסם משרד ההגנה. הגרסאות המסווגות נשלחו לקונגרס עוד במהלך מארס 2022, לצד הצעת תקציב הביטחון לשנת 2023, אולם המלחמה באוקראינה הובילה את הממשל לערוך בהן שינויים ולעכב את פרסומן הגלוי לאוקטובר. בנוסף, משרד ההגנה פרסם שני מסמכים מרכזיים נוספים – סקירת היציבה הגרעינית האמריקאית (Nuclear Posture Review), וסקירת ההגנה מטילים (Missile Defense Review).

האסטרטגיה האמריקאית מבוססת על זיהוי העשור הקרוב כקריטי למגוון רחב של התפתחויות אסטרטגיות שיעצבו את המציאות הגלובלית במאה הקרובה, ובראשן עליית סין וההתמודדות עם משבר האקלים. ברקע ניצבת ההנחה שהמפתח להצלחה בתחרות האסטרטגית עם סין טמון בחדשנות המדעית והטכנולוגית ובמיצוי ההזדמנות של

¹ יוחאי גויסקי הוא כלכלן, סא"ל במילואים ששירת בצה"ל ובמשרד הביטחון, מומחה לתכנון אסטרטגי ומחקר בהיבטי ביטחון לאומי, יחסים בינלאומיים ואקלים.

המהפכה התעשייתית הרביעית (קפיצת המדרגה הטכנולוגית המבוססת על מיצוי נתוני עתק-Big Data, בינה מלאכותית ולמידת מכונה).

המסמכים עצמם משקפים המשכיות ניכרת בין גישת ממשל ביידן לממשל טראמפ, שכבר הוביל את ארצות הברית לאמץ את גישת התחרות הבין-מעצמתית תוך הצבת סין במוקד האתגר האסטרטגי והביטחוני לצד הפחתת הקשב לאתגרים אחרים וצמצום השקעת משאבים בהם (בדגש על המזרח התיכון), וכן הדגיש את חשיבות רתימת בעלות ברית ושותפים לטיפול באתגרים באזוריהם תוך מיקוד משמעותי בממד הטכנולוגי של התחרות, בעיקר עם סין. ההמשכיות בין הממשלים בולטת במיוחד לנוכח השינויים שחלו בשנים האחרונות בסביבה האסטרטגית הגלובלית ובראשם סכנת ההסלמה הצבאית בין המעצמות (בהקשר לטאיוואן ואוקראינה), משבר הקורונה, ועליית חשיבותו של המגזר הפרטי בכל ממדי הלחימה (בפרט תקשורת, לוגיסטיקה, סייבר). בהיבטים רבים דומה האסטרטגיה גם לזו שהציב ממשל אובמה [ב-2010](#), אשר הדגיש את שיקום ארצות הברית מבית לאחר המשבר הכלכלי של 2008 וחזוק בריתות ודיפלומטיה, הגם שבלי ממד התחרות הגלובלית.

בהקשר הרחב, ממשל ביידן מדגיש את חשיבות התחרות האידיאולוגית כהיבט מרכזי וממשיג את ארצות הברית כמובילת המאבק בין דמוקרטיות לאוטוקרטיות, השואפות לשנות את כללי ההתנהלות במרחב הבינלאומי, ובראשן סין. חיזוק הדמוקרטיות, זכויות אדם, ועקרונות של צדק ושוויון משולבים לכל אורך מסמכי האסטרטגיה לצד דגש על שלילת היכולת של משטרים לא-דמוקרטיים לנצל התפתחויות בתחום הטכנולוגי על מנת להדק את אחיזתם בציבור (בפרט על ידי פיקוח ומעקב בסייבר, פיקוח במרחב הציבורי, ושליטה ברשת האינטרנט המקומית).

אסטרטגיית הביטחון הלאומי מציבה מספר אתגרים מרכזיים שעל ארצות הברית להתמודד עימם:

1. סין כאתגר המהותי ביותר לארצות הברית בשל היותה היריב בעל הנכונות והיכולות (כלכלית, מדינית, צבאית וטכנולוגית) לגבי עיצוב הסדר העולמי. סין מוגדרת כאיום הייחוס המתקדם בהתמדה (Pacing Challenge), שלמולו צריכה מערכת הביטחון האמריקאית להיערך ולבנות את כוחה.
2. האיום מצד רוסיה הונמך בחשיבותו יחסית ל-2017, ועתה היא אינה ניצבת יחד עם סין בראש סדר העדיפויות, אלא מוגדרת כ"איום חמור" (Acute threat) ודחוף שיש להתמודד עימו ולהכיל אותו.
3. אתגרים גלובליים, ובראשם התחממות כדור הארץ ומגפות, נדונים בהרחבה ועולים בחשיבותם.

4. השקעה במקורות העוצמה של ארצות הברית מבית (National Investing in Our Power to Maintain a Competitive Edge), ובכלל זאת יכולות ייצור, טכנולוגיה, הגנה על שרשראות אספקה, כחלק מהותי בתחרות.

5. חיזוק הדמוקרטיה בארצות הברית ובקרב בעלות בריתה השותפות לערכיה, שהם בראיית הממשל חלק חשוב ממקורות העוצמה בתחרות האסטרטגית, ובסיס לחיבורים אסטרטגיים.

אסטרטגית ההגנה הלאומית עושה שימוש במספר מושגים חדשים (שאינם מבוררים עד תום):

1. "הרתעה אינטגרטיבית" (integrated deterrence) – תשתית רעיונית לחיבור כלל מקורות העוצמה של ארצות הברית ובראשם הדיפלומטיה, לכדי מארג שלם ורציף (Seamless) של פעילות בכלל הממדים, הזירות והמרחבים, בשיתוף עם בעלי ברית ושותפים, הגם שעדיין תתבסס על צבא מיומן והרתעה גרעינית. ההרתעה האינטגרטיבית תושג באמצעות שילוב בין שלילת הישגים מהיריב, העלאת המחירים של פעילות תוקפנית, הפחתת התועלת ליריבי ארצות הברית מתוקפנות וחיזוק החוסן של המערכות והגופים המאוימים.

2. "ניהול מערכות" (campaigning) – שלפיו נדרש לשלב ולהפעיל מגוון רחב של כלים מתחת לרף הפעלת הכוח הצבאי, לצד הפעלת כוח, עד להתמודדות עם יריבים הפועלים במרחב זה בעצמם (Grey zone operations). התכליות הן חיזוק ושימור היתרונות הצבאיים של ארצות הברית, צמצום היכולת של היריב להפעיל כלי אכיפה חריפים, ופגיעה במאמצי היריב לבנות כוח ולהפעלתו. זאת, באמצעות סנכרון היכולות והמאמצים של משרד ההגנה לשיפור התנאים במרחב לטובתה של ארצות הברית.

3. "בניית יתרונות מתמשכים" (Building enduring advantages) – שנועדו לבצר את היתרון האיכותי, הטכנולוגי (והכמותי) המתמשך של ארצות הברית ביחס ליריביה השונים, באמצעות האצה של תהליכי בניין כוח ופיתוח והטמעה של טכנולוגיות וכלים חדשים.

4. "חוסן" (resilience) – מסמכי הביטחון הלאומי מדגישים במיוחד את פיתוח וחיזוק החוסן של ארצות הברית כעוגן מול כלל אתגרי העתיד. החוסן אמור להתבטא בממד הציבורי (במאבק בין דמוקרטיות לדיקטטורות), הכלכלי (יצור מקומי ושרשראות אספקה), בהתמודדות עם אתגרי סייבר, בחוסן של המערכות הצבאיות מפני שיבוש על ידי אויבים הנוקטים שימוש בשיטות שונות למניעת גישה ושלילת שטח (Anti Access / Area denial) ובכלים טכנולוגיים מתקדמים, ובנוסף חוסן מפני השלכות אתגר האקלים ומגפות על תשתיות ואנשים. ארצות הברית גם תחתור לחיזוק החוסן של בעלות בריתה ושותפיה כדי למנוע מאויביהן לפעול בתוקפנות נגדן.

בנוסף, המסמכים מדגישים את חשיבות ההרתעה הגרעינית כבסיס לאמינות ההרתעה האמריקאית בכל העולם ואת חשיבות מודרניזציית הנשק הגרעיני בארצות הברית. בהקשר זה, הממשל מדגיש את המשך משטרי בקרת הנשק הקיימים (ופיתוח מנגנוני פיקוח חדשים) ואת מחויבותה של ארצות הברית למנוע נשק גרעיני מאיראן, לצד ציפייה מצפון קוריאה להתפרק מגרעין צבאי.

מבחינת המזרח התיכון, ניכרת ירידה משמעותית בחשיבותו בסדרי העדיפויות של הממשל. האזור עדיין נתפס כמקור מרכזי לטרור, אולם בהיקף ובעוצמה פחותים בהרבה מבעבר. הטיפול באתגר זה יובל בראיית ארצות הברית על ידי שותפיה באזור, בסיוע אמריקאי מוגבל.

הממשל מבהיר, כי בכוונתו להידבר עם מדינות האזור בתנאים שלהן (ברומזו לאיראן ואולי גם לערב הסעודית) ומציב חמישה רכיבים למדיניותו – חיזוק השותפויות עם מדינות התומכות בסדר העולמי הקיים; מניעת היכולת משחקנים אזוריים או עולמיים לשבש את חופש התנועה הימית באזור (כולל מיצרי הורמוז ובאב-אל-מנדב) או להשתלט על שטחים באזור תוך איומים, בניין כוח והפעלתו; הפחתת עימותים באזור תוך שימוש בדיפלומטיה ככל הניתן; קידום אינטגרציה של מדינות האזור באמצעות שותפויות בתחום הגנה אווירית וימית; וקידום זכויות אדם.

ישראל עצמה מוזכרת כשותפה לפורום המשותף לה, לארצות הברית, להודו ולאיחוד האמירויות (I2U2), כשחקן שהשתלבותו באזור חשובה ובמסגרת ציון החשיבות של קידום פתרון שתי המדינות לסכסוך הישראלי-פלסטיני. איראן מוזכרת כשחקן בעל מדיניות כוחנית וכופה בסביבתה (בדומה לרוסיה וצפון קוריאה), אשר ארצות הברית תפעל נגדו ותסייע למדינות האזור לבנות יכולת להתמודד עימו. בהקשרי הגרעין, הממשל מבהיר שיעשה "שימוש בדיפלומטיה כדי לוודא שאיראן לא תגיע לנשק גרעיני", אך יכין אופציות אחרות 'למקרה שהדיפלומטיה תיכשל'.

ירידת מעמדו של המזרח התיכון בסדר העדיפויות האמריקאי - רביעי. אחרי האינדו-פסיפי, אירופה ושאר מדינות יבשת אמריקה - משקפת פחות באינטרסים האמריקאים בו ועייפות המתמשכת ממנו, באופן שישפיע על דימויה ומעמדה של ארצות הברית ועלול להוביל להמשך דעיכת השפעתה באזור, כאשר כבר ניתן לראות שחקנים אחרים שלהם אינטרסים מהותיים בו, בראשם סין ורוסיה, המרחיבות בו את השפעתם.

מבחינת ישראל:

1. סין היא מוקד האסטרטגיה האמריקאית ותוסיף להכתיב חלקים רבים מהאסטרטגיה של הממשל, כולל מול ישראל. ארצות הברית תמשיך להפעיל לחץ על ישראל להפגין קשב ולעצב מדיניות שתיקח בחשבון את האינטרסים שלה, בעיקר בהקשרי פיקוח על

טכנולוגיה ותשתיות לאומיות. לפיכך, מרחב הפעולה של ישראל צפוי להצטמצם במגוון סוגיות שנמצאות בליבת התחרות והחיכוך שבין המעצמות.

2. מנגד, האסטרטגיה של הממשל מהווה הזדמנות להידוק קשרים ולנכסיות בהקשרי טכנולוגיה וחדשנות, בניית חוסן לאומי – תשתיות, הגנת העורף, סייבר, מאבק בשינויי אקלים; פיתוח והטמעת אמל"ח; ושיטות פעולה מתחת לרף המלחמה. לישראל יכול להיות תפקיד חיובי משמעותי בסיוע לארה"ב לממש את חזונה לארכיטקטורה אזורית שתוכל לתת מענה למגוון סוגיות הביטחון שבו (איראן, טרור, חוסר יציבות), כולל בהקשרי התמודדות עם אתגר האקלים.

3. בשלב זה, התחרות מול סין אינה מביאה את ארצות הברית לבחון מחדש את גישה החותרת לצמצום השקעה במזרח התיכון, ולגיבוש אסטרטגיה ממוקדת להתחרות עם סין באזור, אלא ממשיכה לחתור לביסוס מארג ביטחוני אזורי, שיוכל להתמודד עם בעיות האזור בתמיכה אמריקאית מאחור. סביר להניח, שבמציאות זו תימשך השחיקה במעמד ארצות הברית במרחב, שבאה לידי ביטוי, בין היתר, בהתרסה של שותפות אמריקאיות בכירות כלפיה (ערב הסעודית, טורקיה), באופן שעלול לפגוע בדימוי ההרתעה הכולל של ישראל ובמעמדה, שבחלקו נסמך על דימוי יחסיה המיוחדים עם ארצות הברית.

4. בהיעדר מענה אמריקאי ממשל מול סין, ולנוכח האינטרסים הגוברים של בייג'ינג במרחב, סביר להניח שזו תמשיך להרחיב את נוכחותה באזור, כלכלית, מדינית, ובמידה גוברת גם ביטחונית, משני צידי המתרס האיראני-סעודי.

5. רכיב מודגש באסטרטגיית ממשל ביידן הוא שמירת זכויות אדם והתנגדות לכלי פיקוח מדינתיים נרחבים. הממשל אף מגדיר את התחרות שהוא מנהל כמתנהלת בין דמוקרטיה לאוטוקרטיה ולא בין סין לארצות הברית בלבד. כך, ממד זכויות האדם בהקשר הפלסטיני עלול להציב מוקד חיכוך נוסף בין ארצות הברית לישראל, בפרט לנוכח חילופי הממשלה בישראל.