

# ההרתעה הישראלית במאה ה־21

---

## אבנר גולוב

רכיב ההרתעה ממלא תפקיד מרכזי בתפיסת הביטחון של מדינת ישראל, מאז הקמתה. ההרתעה הצבאית של ישראל מהווה נדבך מרכזי בתפיסת הביטחון, כפי שהיא באה לידי ביטוי בהגותו של זאב ז'בוטינסקי על "קיר הברזל", בעקרונות הביטחון שטבע דוד בן־גוריון, בדוח הוועדה בראשות דן מרידור, אשר מונתה לעדכן עקרונות אלה בשנת 2005, וכן במסמך האסטרטגיה של צה"ל שפורסם באוגוסט 2015.<sup>1</sup> בשנים האחרונות נעשתה ההרתעה יעד פומבי מרכזי של מבצעים צבאיים שניהלה ישראל נגד הארגונים הלא־מדינתיים האלימים – חזבאללה וחמאס.<sup>2</sup>

בעולם המערבי, ובייחוד בארצות הברית, מושג ההרתעה עבר בשנים האחרונות תהליך של שינוי, במסגרת דיון שתכליתו התאמת המושג לאתגרי הביטחון ולצרכים הביטחוניים העולמיים אחרי תקופת 'המלחמה הקרה'. מאמר זה בוחן מספר שינויים עיקריים במושג ההרתעה, ואת תרומתם לדיון הישראלי בסוגיה זו. הוא נפתח בסקירה של מושג ההרתעה ומעמדו בתפיסת הביטחון הישראלית. לאחר מכן נדונים שינויים בולטים שחלו בסדר העולמי בעידן שלאחר המלחמה הקרה, ובשלוש מגמות שהבשילו במקביל בחשיבה בתחום ההרתעה. המאמר נחתם בשלוש מסקנות לגבי מושג ההרתעה בתפיסת הביטחון הישראלית, שאותן ניתן לגזור משינויים אלה. תכליתו של מאמר זה היא להצביע על הצורך בדיון נרחב בטבעה של ההרתעה הישראלית, ובהתאמתה לאתגרים הביטחוניים החדשים והמתהווים בעת הנוכחית בזירה הבינלאומית הדינמית והמשתנה.

### מושג ההרתעה

אסטרטגיית הרתעה היא מדיניות של שימוש באיומים כדי למנוע מהיריב לבצע פעולה שאותה הוא מבקש לבצע.<sup>3</sup> בניגוד לאסטרטגיות כפייה, שמטרתן לעצור פעולה מבוצעת או לגרום לאויב לבצע פעולה מסוימת, תכליתה של הרתעה היא למנוע פעולה עתידית שהאויב עלול לבצע. ההיסטוריה של טקטיקות הרתעה היא ארוכת־

שנים, אולם רק בתקופת המלחמה הקרה פותחה חשיבה שיטתית על אודות השימוש בהרתעה כאסטרטגיה מובילה לניהול היחסים בין שתי מעצמות-העל הגרעיניות, ארצות הברית וברית המועצות. לאורך השנים התפתחה החשיבה בתחום ההרתעה כתיאוריה וכמדיניות. חשיבה זו כללה ניסיונות להשליך את עקרונות ההרתעה על יחסים בין יריבים שאינם מחזיקים ביכולות גרעין צבאי. הדוגמה הבולטת ביותר היא ההתמקדות בעת הנוכחית בהרתעה ברמה התת-קונוונציונלית – כלפי ארגונים לא-מדינתיים אלימים.<sup>4</sup>

ההרתעה היא רכיב מרכזי גם בתפיסת הביטחון הישראלית. באופן מסורתי, תפיסה זו נשענת של שלושה נדבכים: הרתעה, התרעה והכרעה. לאורך השנים נוסף גם נדבך ההתגוננות והועלו מספר חלופות לנדבכים נוספים.<sup>5</sup> במסגרת תפיסת הביטחון הישראלית, הרתעה נועדה למנוע מאויביה של ישראל להילחם בה או לפגוע באזרחיה, או לכל הפחות להרחיב את תקופות השקט בין העימותים. המודיעין הישראלי נדרש להתריע על כישלון צפוי של ההרתעה הישראלית, ולאפשר לכוחות הביטחון לסכל את ההתקפה ולחדש את ההרתעה.

על רקע זה נעשים מאמצים אינטלקטואליים להתאים את תיאוריית ההרתעה לאתגרים הביטחוניים הניצבים בפני מדינות במאה ה-21. מכאן העניין בבחינת תרומתם של מאמצים אלה לדיון המתמקד בסוגיית ההרתעה, במסגרת תפיסת הביטחון הישראלית.

### **הרתעה בזירה הבינלאומית: מעולם דו-קוטבי לעולם רב-קוטבי**

בתקופת המלחמה הקרה נחלק העולם באופן ברור לשני מחנות מרכזיים: הגוש הסובייטי והגוש שהובל על ידי ארצות הברית. בעולם זה היו ספקות מועטים לגבי שיוכן של רוב המדינות, וכן לגבי מעמדן בתוך המחנה: מעצמת-על, מעצמה רגילה או מדינה מהשורה. המתחים הפנים-מדינתיים והאזוריים היו כפופים לדומיננטיות של היריבות בין מעצמות-העל. דוגמה ידועה בהקשר זה היא המלחמה בין צפון-קוריאה, שהשתייכה לגוש הסובייטי, לבין דרום-קוריאה, שנתמכה על ידי ארצות הברית. גם למלחמות הקונוונציונליות בין ישראל לשכנותיה היה ממד של קונפליקט בין-מעצמתי – בין ארצות הברית לברית המועצות. לעומת זאת, בסדר העולמי כיום מתרחש תהליך של אינטגרציה רבה בין רוב המדינות. מחד גיסא, תופעה זו מעודדת שיתופי פעולה מתרחבים בין מדינות יריבות כמו ארצות הברית וסין. מנגד, היא מעוררת יריבויות בין בעלות-ברית, כתוצאה מניגוד אינטרסים. היריבות בין ארצות הברית לערב הסעודית בשוק האנרגיה או המתחים בין רוסיה לגיאורגיה ובין רוסיה וממשלת אוקראינה הן דוגמאות אקטואליות לשניות זו.

פרופסור ג'וסף ניי טען כי שינויים אלה מובילים לעידן חדש במערכת הגלובלית: "networks supplement, if not fully replace, hierarchical power"<sup>6</sup>. כלומר, במקום הסדר העולמי המאורגן והברור של המלחמה הקרה, הסדר העולמי כיום דינמי ומסודר פחות. תיאור דומה של סדר עולמי רב-קוטבי מתהווה סיפק גם נשיא ארצות הברית ברק אובמה – עולם שבו יש מספר רב של מעצמות בעלות עוצמה שונה, אך אין מעצמת-על.<sup>7</sup> ניי גרס כי בסדר העולמי המתהווה, דווקא היריבות ברמה הגלובלית היא היציבה ביותר, הודות לקיומו של נשק גרעיני. המערכות האזוריות והפנים-מדיניות, שאינן כפופות עוד לדינמיקה שבין המעצמות העולמיות, צפויות להוות מקור לאי-יציבות עקב התחזקותן של זהויות אתניות, לאומיות ודתיות.<sup>8</sup>

תופעה מקבילה היא עליית מעמדם וכוחם של הארגונים הלא-מדינתיים.<sup>9</sup> אם בזמן המלחמה הקרה התנהל "המשחק האמיתי" בין מדינות, הרי במהלך חמש-עשרה השנים האחרונות גבר כוחם של תאגידים בינלאומיים ושל ארגונים בינלאומיים – לא-אלימים ואלימים כאחד. ארגונים אלה החלו לתפוס נתחים בתחומים ובאזורים גיאוגרפיים שבהם כשלו מאמציהן של מדינות לנהל ולשלוט. ארגונים אלה "רכבו" על גל הגלובליזם, אשר אפשר למודרניזציה ולפיתוח הטכנולוגי המואץ לפרוץ גבולות מחד גיסא, ועל מחדליהן של "מדינות כושלות" לספק שירותים לאזרחיהן, מאידך גיסא. ארגונים לא-מדינתיים מאופיינים במבנה ארגוני, בתהליכי קבלת החלטות ובמערכת שיקולים שונים מאוד מאלה המאפיינים מדינות. למשל, 'המדינה האסלאמית' – דאע"ש, ובמיוחד אל-קאעדה, אינם ישויות בירוקרטיות המעוגנות בהסכמות חברתיות-פוליטיות פורמליות, והאסטרטגיה שלהם אינה מדגישה ערוצי פעולה ושליטה אזרחיים כשל מדינות (לפחות בשלב זה של מאבקם להרחיב את האזורים שתחת השפעתם ושליטתם). משום כך, ההתמודדות עימם ובפרט עם כוחם הצבאי מצריכה התאמה מיוחדת של עקרונות ההרתעה המסורתיים.

השילוב בין הסדר הרב-קוטבי המתהווה לבין עלייתם של שחקנים לא-מדינתיים פוגע ברלוונטיות של מודל ההרתעה הדו-צדדי, שבמסגרתו מדינה אחת מבקשת להרתיע מדינה אחרת שלעתים אף היא, מבקשת להרתיעה. במציאות הנוכחית, מסרי הרתעה מועברים בו-זמנית למספר מדינות וארגונים לא-מדינתיים, ואלה אמורים להיות שונים מאוד בתכונותיהם. מציאות זו טומנת בחובה אתגרים ייחודיים לתחום ההרתעה. חשוב לציין כי חלק מהאתגרים הללו היו קיימים במידה מסוימת גם בעבר, אולם חשיבותם בתנאים החדשים עשויה להיות מכרעת. על כן, חוקרי "הגל הרביעי" בתחום ההרתעה מקדמים את הרעיון של "הרתעה תפורה" (Tailored Deterrence), על פי גישה זו יש להתאים את מדיניות ההרתעה לכל אויב באופן ייחודי, ולא להישען על כללים ועקרונות גלובליים. גם מסמך האסטרטגיה הצה"לי אימץ עיקרון זה.<sup>10</sup>

גישת ההרתעה החדשה קידמה חשיבה מחדש על עקרונות ההרתעה הישנים. להלן שלושה תהליכי חשיבה שהתפתחו במסגרת מאמצים אלה, והם בעלי חשיבות לדיון הישראלי בהתמודדות עם המציאות האזורית במזרח התיכון, הכוללת אתגרי הרתעה רבים: איום גרעיני פוטנציאלי מאיראן, איום קונוונציונלי מצבאות סוריה ומצרים, איום סמי-קונוונציונלי הנשקף מחזבאללה וחמאס, וכן האיום הגלום בקבוצות טרור קטנות המסונפות ל'מדינה האסלאמית' בסוריה או בחצי-האי סיני.

### **שינוי אופייה של "ההרתעה המורחבת" (Extended Deterrence)**

מודל ההרתעה המורחבת מתאר מצב שבו מעצמה מבקשת להגן על בעלת-בריתה על ידי הרתעת אויבה.<sup>11</sup> מודל זה היה מקובל מאוד בעת המלחמה הקרה כאשר ארצות הברית, למשל, ביקשה להרתיע את ברית המועצות מתקיפת בעלות-בריתה באירופה. במודל הרתעה זה, האתגר המרכזי עבור הצד המגן (המרתיע) הוא לשכנע כי המסר ההרתעתי הוא אמין, כלומר, שהוא נכון לממש את איומיו. ראשית, על המגן לשכנע את התוקף (הצד שאותו מנסים להרתיע) כי הוא מוכן להוביל להסלמה ביחסים ביניהם – גם אם כוונותיו של התוקף מכוונות למדינה שלישית (בעלת-בריתו של המגן). שנית, על המגן לספק ערבויות מהימנות לבעלת-בריתו, על מנת שתסמוך עליו ולא תוביל להסלמה ביחסים בינו לבין התוקף. אתגר זה היה מורכב תמיד, אך בסדר עולמי המחולק בצורה ברורה לגושים, כאשר החפיפה באינטרסים של מדינות הגוש רחבה, הוא היה פשוט יותר. אולם, בסדר עולמי רב-קוטבי שאינו מאופיין בחלוקה ברורה לגושים, החפיפה בין האינטרסים של בעלות-ברית תהיה מצומצמת יותר.

ניגודי האינטרסים מחריפים על רקע חוסר יציבות במערכת האזורית. במציאות זו, ניגודי אינטרסים ניכרים אז בין המעצמה בעלת האינטרסים הרחבים לבין בעלת-בריתה, אשר מנעד האינטרסים שלה מוגבל בעיקר לשיקולים אזוריים. מתח מסוג זה נגלה, למשל, בין ערב הסעודית לבעלת-בריתה ארצות הברית, בבואן לתאם עמדות נוכח מלחמת האזרחים בסוריה. המוטיבציה הסעודית לפעול נגד בשאר אל-אסד ובעלי-בריתו השיעים (איראן וחזבאללה) נתקלה בהתנגדות אמריקאית, שנבעה בעיקר מחשש לפתיחת מלחמה שלישית נגד מדינה מוסלמית, בנוסף למלחמות באפגניסטן ובעיראק. חוקרי הרתעה שונים סבורים שבשנים הקרובות, האתגר המרכזי להרתעה האמריקאית המורחבת יהיה מתן ערבויות, שישכנעו את בעלות-בריתה של ארצות הברית כי וושינגטון תהיה נכונה לפעול נגד איומים שאינם נוגעים בהכרח רק לביטחון האמריקאי.<sup>12</sup> לדידם, במציאות הפוליטית כיום בזירה הפנים-אמריקאית, הציבור אינו צפוי לתמוך בשימוש בכוח שאינו מוגבל למטרות הנוגעות באופן ברור וישיר לאינטרסים האמריקאיים החיוניים. על כן, קשה להעריך כיצד יוכל הממשל להציג ערבויות דו-צדדיות מספקות לבעלות-ברית. מסיבה זו גוברים הקולות הקוראים לערובה אמריקאית שתתמוך

בסידורי ביטחון אזוריים.<sup>13</sup> במסגרת פתרון מוצע זה, ארצות הברית תתמוך בחיזוק יכולותיהן של בעלות-בריתה בעולם להגן על עצמן. מעורבות אמריקאית ישירה תידרש רק במקרים של איום רציני וקיצוני, גם על האינטרסים האמריקאיים. נדמה כי מודל זה רלוונטי מאוד למזרח התיכון – שם אין מעצמה המאיימת על ארצות הברית. כן תואם מודל זה את שאיפתו של ממשל אובמה ל"re-pivot" – שינוי כיוון למזרח-אסיה.<sup>14</sup> ואכן, מאמצים אמריקאיים ראשוניים נעשים במסגרת הניסיונות (שלא צלחו עד כה) להקים שותפות כזו בין מדינות המפרץ הסוניות.<sup>15</sup>

### הרחבת "ארגז הכלים" להרתעה

אתגר נוסף לאסטרטגיית הרתעה מציבות יכולותיו של המגן. מושג ההרתעה כפי שהתפתח במהלך המלחמה הקרה התייחס בעיקר ליחסי הכוחות הצבאיים בין המגן לתוקף, כאשר הנשק הגרעיני תפס מקום מרכזי במשוואה זו.<sup>16</sup> הצד המגן נדרש אז להחזיק ביכולות מספיקות כדי להסב נזק בלתי-נסבל לתוקף, כך שזה ישתכנע שלא כדאי לו לבצע את הפעולה האסורה. אלמנט זה נקרא "הרתעה על ידי ענישה". בעולם המחולק לשני גושים שאין ביניהם אינטראקציה כמעט, אמצעי הענישה המרכזי היה הכלי הצבאי. האיום בשימוש בכוח צבאי מציע אפקט פסיכולוגי אדיר, ומאפשר להכניע את האויב בלי להביסו בקרב.<sup>17</sup> אולם, בסדר העולמי כיום, מדינות יריבות מקיימות יחסי גומלין רבים בתחומים שאינם צבאיים. למשל, האיחוד האירופי הוא השותף המסחרי בהיקף הגדול ביותר עם רוסיה.<sup>18</sup> ארצות הברית וסין מהוות דוגמה נוספת ליריבות, כאשר קיימים ביניהן קשרי מסחר הדוקים.<sup>19</sup>

טענה נוספת היא שבעולם רב-קוטבי מקובל פחות השימוש במנופי לחץ צבאיים, וגם יעילותם פחותה.<sup>20</sup> דווקא שילוב בין מנופי לחץ שאינם צבאיים – סנקציות כלכליות, בידוד מדיני וכדומה – עשוי לייצר קואליציה של מדינות משתפות פעולה, וכך להגביר את הלחץ על התוקף ולהוות אמצעי שכנוע אפקטיבי. שימוש באיומים עשוי לייצר את האפקט הפסיכולוגי המבוקש ולהניא את התוקף מתוכניתו רק במקרים ייחודיים וקיצוניים, שבהם האיום בשימוש בכוח נתפס כאמין. כיום, לפי גישה זו, במקרים רבים תהיה אסטרטגיה מערכתית אמצעי שכנוע אפקטיבי יותר מאשר ניסיון של מדינה אחת להשפיע ישירות על מדינה אחרת. כלים צבאיים הם אמצעים לא יעילים למטרה זו. קיימת טענה כי ארצות הברית כבר משלבת באסטרטגיית ההרתעה שלה רכיבים לא-צבאיים, ויש לתת לכלים אלה משקל רב יותר.<sup>21</sup>

מסקנות אלו מצביעות על תהליך של הסתגלות באסטרטגיה האמריקאית. הן עשויות להיות רלוונטיות לא פחות למדינות שאינן מעצמות. למדינות כאלו יכולת מוגבלת להציב איום אמין באופן עצמאי. על כן הן נדרשות לפתח "עוצמה רכה" – מנופים כלכליים ומדיניים שייצרו שיתופי פעולה, ואשר ישפיעו על הדינמיקה במערכת

האזורית ויקדמו אינטרסים לאומיים שלהן. לפי גישה זו, דבקות בתפיסה הישנה של הרתעה עשויה, אמנם, לייצר איום אמין במספר מוגבל מאוד של מקרים, אך עלולה להחמיץ הזדמנויות הרתעה נוספות.

### הקשר בין הרתעה להגנה

אף האתגר השלישי לאסטרטגיית הרתעה עוסק ביכולותיו של המגן, ובמיוחד בקשר בין שתי אסטרטגיות: הרתעה והגנה. ההבנה כי אתגרי ההרתעה יהיו מסובכים יותר במציאות הבינלאומית המתהווה בעת הנוכחית מגבירה את הביקוש לכלים רב-תכליתיים-ורסטיליים, שיוכלו לשמש לצורכי הרתעה אך גם לסכל מתקפה, במקרה שההרתעה תיכשל. כלים כאלה מבוקשים יותר כשאינם בעלי אופי תוקפני, והם תואמים את השאיפה המערבית לצמצם את השימוש באלימות לפתרון משברים. העלייה בביקוש לפיתוח יכולות הגנה אקטיבית<sup>22</sup> היא הדוגמה הרלוונטית ביותר לתחום ההרתעה: יכולות הגנה אקטיבית אינן תוקפניות מטבען, מצמצמות את הרווח הצפוי לאויב כתוצאה מביצוע תקיפה, וכך תומכות במאמצי ההרתעה ועשויות לסכל את הפגיעה, אם האויב יחליט בכל זאת לתקוף. הכלי המבוקש ביותר בתחום זה הוא מערכות ההגנה נגד טילים. מערכות אלה מספקות מענה לטווח רחב של איומים: תרחיש של תקיפה גרעינית באמצעות טילים, וכן איום במתקפות רקטות וטילים קונונציונליים מצד מדינות וארגוני טרור.

החיבור בין הרתעה למערכות הגנתיות אינו מובן מאליו. האמת היא שגישה זו נוגדת את התפיסה האמריקאית לגבי היחס בין הרתעה והגנה, כפי שהתגבשה בתקופת המלחמה הקרה. לאורך שלושה עשורים לפחות דגלה המדיניות האמריקאית בהתנגדות לפיתוחן של יכולות הגנה אקטיביות משמעותיות, שמא יערערו את היציבות בין המעצמות, אשר התבססה על יכולת הדדית לגרום נזק בלתי-נסבל.<sup>23</sup> רוברט מקנמרה, האדריכל של עקרון ה-MAD (Mutual Assured Destruction), סבר כי לא ניתן להשיג הגנה הרמטית מול האיום הגרעיני הסובייטי. מסיבה זו, הדרך היחידה שנחשבה יעילה על מנת לשמר יציבות בין המעצמות ולמנוע הסלמה ומלחמה גרעינית הייתה יכולתה של כל מעצמה להחריב את נכסיה של המעצמה השנייה.

הנשיא רונלד רייגן שינה תפיסה זו בשנות השמונים של המאה ה-20, כאשר הכריז על תוכנית "מלחמת הכוכבים", שכללה פיתוח מסיבי של יכולות הגנתיות מתקדמות נגד האיום הסובייטי. רייגן טען כי למרות שההגנה אינה הרמטית, היא תוכל להתמודד עם חלק גדול מהטילים הסובייטיים, ויכולות ההגנה החדשות יתמכו במשימת ההרתעה כאשר ישולבו ביכולות האמריקאיות ההתקפיות – ל"מכה ראשונה" (להקדים תקיפה סובייטית ולפגוע ביכולות הסובייטיות) ול"מכה שנייה" (כתגובה להתקפה סובייטית וכדי להסב נזק בלתי-נסבל).

החשיבה הקושרת בין הרתעה להגנה מתבססת גם על כך שהעדפת יכולות הגנתיות על פני יכולות התקפיות מצמצמת את הסיכוי להסלמה. זאת, משום שהיא מספקת מענה טוב יותר לדילמה ביטחונית מרכזית – ניסיון של מדינה א' לשפר את ביטחונה עלול לפגוע בביטחונה של מדינה ב'; מדינה ב' תפעל אז לשפר את ביטחונה, וכך תפגע בביטחונה של מדינה א'. במצב זה, שתי המדינות יתקיימו במציאות של חוסר ביטחון וינהלו מרוץ חימוש. דרך אחת להתמודד עם דילמה זו היא פיתוח יכולות הגנתיות שיגבירו את הביטחון של מדינה א', ולא יפגעו בביטחונה של מדינה ב'. כך, על פי טענת המומחים מאסכולה זו, ההגנה עשויה לתמוך בהרתעה ולתרום לייצוב היחסים בין מדינות יריבות. לפי גישה זו, בעת הנוכחית הדילמה רלוונטית יותר מאשר בעבר, עקב אופייה הרב-קוטבי של הזירה הבינלאומית.

### אסטרטגיית ההרתעה הישראלית

במסמך האסטרטגיה של צה"ל מפורטת משנתו בתחום ההרתעה: "על ההרתעה להיות ייעודית ומותאמת לכל אויב; עליה להתבסס על ניתוח מתמשך של מאפייני האויב, שיקוליו, יכולותיו, זהותו ותהליך קבלת ההחלטות שלו. ההרתעה על כל אויב עליה להיות – ללא הקשר מסוים, כללית ומצטברת על פני זמן, כדי לשמר את המצב הקיים ולעצב "כללי משחק" רצויים לישראל; במקרה של הקשר משברי – ספציפית וממוקדת, כדי לכפות על האויב לפעול, או להימנע מפעולה, כדי לעצור התדרדרות ולמנוע מלחמה".<sup>24</sup>

כן מפורטים במסמך רכיבי ההרתעה הישראלית: (1) "איום אמין בפעולות התקפיות חריפות, שיגבו מחיר כבד במקרה של תקיפה. רכיב זה מתבסס על בניין כוח שבחלקו גלוי לאויב, הממחיש את היכולת ואת המוכנות להסב לו נזק; פעולות תודעה המבטאות נכונותנו לקבל סיכונים; פעולות התקפיות מוגבלות, לאיתנות על חריגה מ"כללי משחק" ונכונות לקבל סיכונים; (2) בניין כוח הממחיש את חוסר התוחלת לאויב (לדוגמה: מערכות הגנה); (3) סיכול ושיבוש היכולות".<sup>25</sup> שלושה שינויים אלה בחשיבה על אודות ההרתעה מהווים הקשר שבמסגרתו יש לבחון מחדש את אסטרטגיית ההרתעה של מדינת ישראל, ואת תפקידה בתפיסת הביטחון של ישראל.

### הרתעה מורחבת – "המטריה האמריקאית"

ממסמך אסטרטגיית צה"ל עולה שלוחים האסטרטגיים בין ישראל לארצות הברית תפקיד חשוב וכפול בתחום ההרתעה הישראלית: שיתוף פעולה הדוק עם וושינגטון מגדיל את מרחב הפעולה המדיני והמבצעי שניתן לישראל כדי להגיב על תוקפנות נגדה, וכן משפר את היכולת המבצעית שלה לפגוע באויביה על ידי שיפור בניין הכוח, או באמצעות איום בהתערבות אמריקאית לצידה. עם זאת, בשנים האחרונות ניכר תהליך

של שינוי באופיין של הערבויות האמריקאיות הביטחוניות למדינות במזרח התיכון: מדו־צדדיות לאזוריות. ברור שבמציאות זו, יישום המודל של היחסים האסטרטגיים עם ארצות הברית בעייתי מאוד לישראל, משתי סיבות:

ראשית, כל עוד אין שיפור דרסטי ביחסים הרשמיים בין ישראל למדינות האזור, נמוך מאוד הסיכוי לגיבושה של מערכת הרתעה אזורית, אשר ישראל חברה בה. שנית, כל ניסיון אמריקאי לתמוך בקיומה של מערכת הגנה אזורית עלול לשחוק את עקרון "היתרון האיכותי הצבאי" (QME) הישראלי. לפי עיקרון זה, ארצות הברית מחויבת לשמר את יתרונה הטכנולוגי של ישראל בתחום הנשק, וכך לחזק את ההרתעה הישראלית. בנוסף, במציאות רב־קוטבית גוברים הסיכויים לניגוד בין האינטרסים הלאומיים של ארצות הברית כמעצמת־על לבין האינטרסים של ישראל. מצב זה עלול לפגוע במרחב המדיני הנחוץ לישראל כדי להביא את יכולותיה לידי ביטוי בזמן אמת. השאיפה האמריקאית לגייס את איראן למערכה נגד 'המדינה האסלאמית' היא דוגמה לחיכוך בין האינטרס האמריקאי לאפשר למערכת האזורית להתייצב, לבין האינטרס הישראלי למנוע את התחזקותה של איראן, המהווה יריבה אזורית. הישענות על מודל ההרתעה הישן ללא התחשבות במגבלות המציאות המתהווה במזרח התיכון עלולה להחרیف סלעי מחלוקת בין ישראל לארצות הברית ולהוביל לאכזבה הדדית בזמן אמת, כשההרתעה הישראלית תעמוד במבחן.

אתגר זה מצריך הקמה של צוותי חשיבה ישראליים ואמריקאיים, שימפו את אתגרי ההרתעה העשויים להתפתח באזור, וילבנו עקרונות לשיתוף פעולה בין המדינות מולם, תוך הגדרה של מרחבי הסכמה ומחלוקת. אשר לנקודות המחלוקת, ייתכן שישראל תצטרך לייצר עבורן מענה צבאי ומדיני עצמאי. למשל, בירור הסוגיות השונות עשוי להצביע על צורך ישראלי לפתח מענה צבאי עצמאי לתרחיש של פריצה איראנית לנשק גרעיני, גם אם קיימת התנגדות אמריקאית למהלך צבאי כזה.

### **הרחבת "ארגז הכלים" – מנופים אזוריים "רכים"**

האסטרטגיה הצה"לית מתייחסת בעיקר למנופי לחץ צבאיים כרכיב דומיננטי באסטרטגיית ההרתעה הישראלית. גם מחוץ לשורות צה"ל, ההגות הישראלית ממקדת את הדיון במדיניות בתחום הצבאי. תופעה זו מנוגדת למגמה העולמית, הדוגלת דווקא בהרחבת "ארגז הכלים" להרתעה ומדגישה את היכולת להשפיע על מערכות אזוריות בכלים לא־צבאיים.

חשוב להבהיר כי היכולת הצבאית חייבת להישאר הבסיס להרתעה הישראלית, אך בו־בזמן, על ישראל לפתח כלים "רכים" שיאפשרו לה להשפיע על הדינמיקה האזורית, ובראשם יכולת מודיעינית לזהות פוטנציאל לבריתות אד הוק כדי להרתיע אויב משותף, ויכולת מדינית לנצל הזדמנויות אלו בפועל. שיתוף פעולה עם ערב

הסעודית נגד תוכנית הגרעין האיראנית הוא דוגמה למדיניות כזו. ברור שכיום טרם בשלו התנאים לשיתופי פעולה פומביים בין ישראל למדינות באזור, ושיתופי פעולה חשאיים נגד אויב משותף הם רלוונטיים יותר. גם אם שיתוף פעולה חשאי מאפשר הישגים מסוימים, חשאיותו פוגעת, כמובן, בתועלתו ההרתעתית.

ערוץ פעולה נוסף יכול להיות ערוץ בלתי-אמצעי, שתכליתו לגרום לשחקנים אחרים להרתיע את האויב. לדוגמה, אפשרית הפעלת לחץ על מצרים או על ירדן כדי שיפעלו נגד פעילות טרור פלסטינית מחצי-האי סיני או מהגדה המערבית, גם אם אין מדובר באינטרס מצרי או ירדני ישיר. מינוף המשאבים החדשים של ישראל בתחום המים והאנרגיה עשוי להיות אמצעי יעיל בהקשר זה. גילויים חדשים בתחום האנרגיה עשויים, למשל, לתת מענה לדרישה הבסיסית של שכנותיה למקורות אנרגיה זמינים במחיר אטרקטיבי. יש לבחון מנוף זה לא רק לפי תפוקתו הכלכלית, אלא גם לכלול את פוטנציאל "העוצמה הרכה" שלו ואת יכולתו לשמש אמצעי לקידום אינטרסים ישראלים. על תכנון זה לכלול ניתוח של תרחישי הסלמה אזורית שונים, ובחינת מגבלותיו של מנוף לחץ זה בתנאים אלה.

על מנת להגביר את "העוצמה הרכה" הישראלית נדרש לכונן ערוצי תקשורת בין ישראל לשכנותיה. הסתגרות מצמצמת את פוטנציאל ההשפעה בכלל, ובמציאות הנוכחית באזור בפרט. לפיכך, על מדינת ישראל לתכנן הקמה של ערוצי תקשורת רשמיים יעילים למצבי משבר עם שכנותיה. במדינות שבהן לא ניתן להגיע לתקשורת רשמית מספקת, יש לנצל את המדיה החברתית כדי לקיים תקשורת עם הציבור הרלוונטי. ערוץ זה, גם אם יעילותו מוגבלת, עשוי להיות קריטי במצבי משבר, שכן הוא יאפשר לישראל להבהיר את עמדותיה וכוונותיה, ולהבין את עמדותיהם ונטיותיהם של שחקנים אחרים במערכת. כך, למשל, ניתן יהיה לגבות מחיר פומבי גבוה מחמאס במקרה של הסלמה בדרום-הארץ, או מחזבאללה – במקרה של הסלמה בחזית הצפון.

### **הקשר בין הרתעה להגנה אקטיבית**

בהיבט זה של הקשר בין הרתעה להגנה אקטיבית, ישראל היא בעלת פוטנציאל גבוה להוביל את הדיון העולמי. אסטרטגיית צה"ל קושרת במפורש את יכולותיה של ישראל בתחום ההגנה ליכולותיה ההרתעתיות.<sup>26</sup> ישראל מובילה בתחום המחקר והפיתוח של מערכות הגנה נגד רקטות, טילים בליסטיים וטילים נגד טנקים. שיתוף הפעולה עם ארצות הברית בתחום ההגנה האקטיבית מאפשר לישראל להקים מערכת הגנה נגד טילים בשלוש שכבות, מרקטות לטילים בין-יבשתיים בעלי ראש קרב לא-קונוונציונלי. כן החלה ישראל לסחור במערכות אלו ולמכור אותן למדינות אחרות.

חשוב לציין כי קיימות התנגדויות לקשר בין נדבך ההרתעה לנדבך ההתגוננות, ולהשקעה הרבה בפיתוח טכנולוגיות הגנה אקטיבית. המתנגדים סבורים כי השקעה

זו עלולה לשחוק את היכולות ההתקפיות של ישראל, שהן החשובות יותר ליכולת ההרתעה שלה.<sup>27</sup> אולם, התנגדות זו אינה תואמת את החשיבה הקיימת בתחום ההרתעה, שלפיה חיזוק רכיבי "הרתעה באמצעות מניעה" עשוי לתרום ליציבות המערכת האזורית, ולהגביר את תחושת הביטחון של ישראל בלי לפגוע בתחושת הביטחון של שכנותיה, והיא אף יכולה לצמצם את התמריץ למרוץ חימוש אזורי. יתרה מכך, אופייה כפול-הפנים של המערכת מאפשר לחזק את יכולת ההרתעה בלי לפגוע ביכולת לסכל התקפה, אם ההרתעה נכשלת. כך, מערכות הגנה מצמצמות את הנזק ומצילות חיים של אזרחים. בה בעת, הן מפחיתות את הלחץ המופעל על מקבלי ההחלטות להגיב במהלך הסלמה, ומאריכות את משך הזמן העומד לרשות הקברניט על מנת להחליט על אופי התגובה לתקיפה, ולמעשה הן מחזקות את היכולת להימנע מהסלמה בלתי-מבוקרת.

להיבט זה חשיבות מכרעת במדיניות הרתעה כלפי ארגוני טרור, המהווים אתגר התרעתי גדול יותר מזה הגלום במדינות, משום שהם אינם כפופים לשיקולים פוליטיים-אסטרטגיים מדינתיים. כך, למשל, מערכת 'כיפת ברזל' העניקה למקבלי ההחלטות בישראל במהלך סבב הלחימה עם חמאס בקיץ 2014 "אורך נשימה" כדי לנסות למנוע החרפה של העימות בחזית הדרום, בעת שההנהגה המדינית של חמאס פעלה להשגת הפסקת אש, בעוד ההנהגה הצבאית של הארגון חתרה להסלמה. זאת, בלי לפגוע בהכנות למענה צבאי, שיגן על האזרחים הישראלים מפני ירי הרקטות והטילים של חמאס. הביקורת המרכזית על המדיניות הישראלית בקיץ 2014 הייתה כי בפועל, ההישענות על יכולות ההגנה פגעה בהרתעה והקנתה לחמאס זמן להתארגן ולהתגונן מפני תקיפות הנגד הישראליות, וכך צמצמה את היכולת לפגוע בנכסיו האסטרטגיים של הארגון. אכן, תכליתה של הרתעה היא "לקנות זמן". על המערכת המדינית-ביטחונית בישראל לקדם חשיבה מושגית על אודות הקשר בין הרתעה להגנה, כדי למקסם יכולות הגנתיות בתחום ההרתעה מול איומים שונים ובמציאות משתנה. מסמך האסטרטגיה הצה"לי, אשר מקשר בין הנדבך ההרתעתי לנדבך ההגנתי, צריך להוות את הבסיס לחשיבה סדורה שתכלול התייחסות לאיומים השונים שעומדים עלולה ישראל להתמודד בשנים הקרובות: ארגונים ממוסדים יחסית, כחזבאללה וחמאס; ממוסדים פחות, כ'מדינה האסלאמית' או פלגים ג'האדיסטיים שונים; סוגים שונים של מדינות – בעלות ריבונות מלאה, כאיראן, או כאלה שהן בעלות שטחי ספר כמצרים, ומדינות כושלות כסוריה. יש לחשוב על מגבלות הקשר שבין הגנה להרתעה ביחס לכל אחד מהתרחישים הללו, ועל דרכים למקסם קשר זה.

## סיכום

במאמר זה נבחנו שינויים בדפוסי החשיבה המערביים בנוגע לאסטרטגיית ההרתעה. בשנים האחרונות איבדה מחשיבותה אסטרטגיית ההרתעה האמריקאית, כפי שהתעצבה במהלך המלחמה הקרה, בעיקר בשל אי-התאמה לאתגרים הביטחוניים שנוצרו בחלוף הזמן עקב שינויים במערכת הבינלאומית. שלוש מגמות לעדכונה של החשיבה בתחום ההרתעה ולהתאמתה למאה ה-21 כבר בשלו במדיניות האמריקאית: שינוי טבעה של המחויבות במסגרת מודל ההרתעה המורחבת, הרחבת מושג ההרתעה והכללת כלים לא-צבאיים באסטרטגיה, וחיזוק הקשר שבין הגנה להרתעה.

חשוב להבהיר – המקרה הישראלי שונה מזה האמריקאי. ישראל היא מעצמה צבאית-אזורית שאינה שואפת להרחיב את השפעתה במזרח התיכון. לכן, על המדיניות הישראלית לבחון את השינויים בחשיבה האמריקאית לאור צרכיה הייחודיים של מדינת ישראל. במאמר זה הוצגו שלושה לקחים הרלוונטיים למאמצי העדכון של תפיסת הביטחון הישראלית ביחס לאתגרים הביטחוניים החדשים, ובתוך כך גם לעדכון תפקיד ההרתעה במסגרת תפיסת הביטחון הכוללת. מתוך הניתוח עלה בבירור צורך לבחון מחדש את מגבלותיה של "המטריה האמריקאית". בנוסף הודגש הצורך לפתח כלים "רכים", אשר יאפשרו לישראל להשפיע על הדינמיקה האזורית במטרה לשמור על האינטרסים שלה. לבסוף, ישראל הקדימה את זמנה בכל הקשור לפיתוח יכולות הגנה אקטיבית. יש להשלים את הפיתוח הטכנולוגי ואת הדיון המושגי הקשור בו, על אודות הקשר בין הגנה להרתעה מול טווח האיומים הרחב שעיימו נדרשת ישראל להתמודד. קשר זה צריך לשמור על האיזון בין ההגנה האקטיבית לבין מנופי ההרתעה "באמצעות ענישה", שברשותה של ישראל.

המלצות אלו, המהוות חשיבה ראשונית בנושא, מצביעות על הצורך בדיון רחב יותר שתכליתו תהיה התאמתה של אסטרטגיית ההרתעה הישראלית למאה ה-21. בחינה מחודשת של הנחות היסוד לאסטרטגיית ההרתעה היא חיונית, שכן בדבקות באסטרטגיית ההרתעה הישנה גלומה סכנה של ויתור על הזדמנויות לשמר את יכולת ההרתעה, וכך למנוע משברים בעתיד.

## הערות

1 לשכת ראש המטה הכללי – צבא הגנה לישראל, **אסטרטגיית צה"ל**, צה"ל, אוגוסט 2015. <http://go.ynet.co.il/pic/news/16919.pdf>

יצחק בן ישראל, **תפיסת הביטחון של ישראל**, בן-שמון: מודן, 2013.

Dima Adamsky, *The Culture of Military Innovation: The Impact of Cultural Factors on the Revolution in Military Affairs in Russia, the US, and Israel* (Stanford, Calif: Stanford University Press, 2010);

Charles D. Freilich, *Zion's Dilemmas: How Israel Makes National Security Policy*, Cornell Studies in Security Affairs (Ithaca: Cornell University Press, 2012);

- Mark Heller, *Continuity and Change in Israeli Security Policy*, Adelphi Paper 335 (Oxford ; New York: Oxford University Press for the International Institute of Strategic Studies, 2000).
- 2 "בנט: רגע מבחן להרתעה, לסיים שיחות בקהיר", Ynet, 8 באוגוסט, 2014; "נחוצה הכרעה: נתניהו מאבד את ההרתעה נגד חיזבאללה ואיראן" **מעריב** אונליין, 29 ביולי, 2014; "נתניהו: 'חמאס הוכה קשות ולא השיג אף אחת מדרישותיו'", **ישראל היום**, 27 באוגוסט, 2014.
- 3 Lawrence Freedman, *Deterrence* (Wiley, 2004); Colin Gray, "The Reformation of Deterrence: Moving On," *Comparative Strategy* 22, no. 5 (December 1, 2003), pp. 429–61; Robert Jervis, "Deterrence Theory Revisited," *World Politics* 31, no. 2 (January 1, 1979), pp. 289–324; Jeffrey W. Knopf, "The Fourth Wave in Deterrence Research," *Contemporary Security Policy* 31, no. 1 (April 1, 2010), pp. 1–33; Patrick M. Morgan, *Deterrence Now*, Cambridge Studies in International Relations 89 (Cambridge, UK ; New York: Cambridge University Press, 2003); T. V. Paul, "Complex Deterrence: An Introduction," in *Complex Deterrence: Strategy in the Global Age*, ed. T. V. Paul, Patrick M. Morgan, and James J. Wirtz (Chicago: University of Chicago Press, 2009), pp. 1–27; Keith B. Payne, *The Great American Gamble: Deterrence Theory and Practice from the Cold War to the Twenty-First Century* (Fairfax, VA: National Institute Press, 2008).
- 4 Dmitry Dima Adamsky, "The 1983 Nuclear Crisis – Lessons for Deterrence Theory and Practice," *Journal of Strategic Studies* 36, no. 1 (February 1, 2013), pp. 4–41; Knopf, "The Fourth Wave in Deterrence Research"; Patrick M. Morgan, "The State of Deterrence in International Politics Today," *Contemporary Security Policy* 33, no. 1 (April 1, 2012) pp. 85–107.
- 5 בן ישראל, **תפיסת הביטחון של ישראל**.
- 6 Joseph S. Nye Jr, "American Power in the 21st Century Will Be Defined by the 'rise of the Rest,'" *The Washington Post*, June 28, 2013, [http://www.washingtonpost.com/opinions/american-power-in-the-21st-century-will-be-defined-by-the-rise-of-the-rest/2013/06/28/f5169668-dced-11e2-9218-bc2ac7cd44e2\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/opinions/american-power-in-the-21st-century-will-be-defined-by-the-rise-of-the-rest/2013/06/28/f5169668-dced-11e2-9218-bc2ac7cd44e2_story.html)
- 7 "Obama Calls For Collectivized New World Order," *Infowars*, accessed December 29, 2014, <http://www.infowars.com/obama-calls-for-collectivized-new-world-order/>; "Remarks by President Obama in Address to the United Nations General Assembly," *The White House*, accessed December 29, 2014, <http://www.whitehouse.gov/node/299886>
- 8 Joseph S. Nye, "Conflicts after the Cold War," *The Washington Quarterly* 19, no. 1 (March 1, 1996), pp. 4–24.
- 9 Eliot Cohen et al., "Principles, Imperatives, AND Paradoxes of Counterinsurgency," *Military Review* 86, no. 2 (April 2006), pp. 49–53; Rupert Smith, *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*, 1st U.S. ed (New York: Knopf, 2007); Knopf, "The Fourth Wave in Deterrence Research."
- 10 לשכת ראש המטה הכללי – צבא הגנה לישראל, **אסטרטגיית צה"ל**, עמ' 19.
- 11 Freedman, *Deterrence*; Morgan, *Deterrence Now*; Paul Huth and Bruce Russett, "Testing Deterrence Theory: Rigor Makes a Difference," *World Politics* 42, no. 4 (July 1, 1990), pp. 466–501; Richard Ned Lebow and Janice Gross Stein, "Deterrence: The Elusive Dependent Variable," *World Politics* 42, no. 3 (April 1990), pp. 336–69.
- 12 Jacquelyn K. Davis and Robert L. Pfaltzgraff, *Anticipating a Nuclear Iran: Challenges for U.S. Security* (New York: Columbia University Press, 2013); Paul J. Bracken, *The Second Nuclear Age: Strategy, Danger, and the New Power Politics*, 1st ed (New York: Henry Holt and Co, 2012); Morgan, "The State of Deterrence in International Politics Today."

- 13 למשל, Michael Mazarr, "The State of Deterrence in International Politics Today"; and James E. Goodby, "Redefining the Role of Deterrence," in *Deterrence: Its Past and Future: A Summary Report of Conference Proceedings Hoover Institution, November 2010*, ed. George Pratt Shultz, Sidney D. Drell, and James E. Goodby, Hoover Institution Press Publication, No. 613 (Stanford, California: Hoover Institution Press, Stanford University), pp. 9–20; Davis and Pfaltzgraff, *Anticipating a Nuclear Iran*; Bracken, *The Second Nuclear Age*.
- 14 לאחרונה החלה רוסיה לפעול בצורה מוגבלת בסוריה ויצרה מציאות בעלת פוטנציאל לחיכוך בין־מעצמתי, אולם נכון לכתיבת שורות אלו לא נראה כי המעורבות הרוסית מאיימת על ארצות הברית באופן שיצדיק שימוש אמריקאי בכוח.
- 15 "GCC Countries Rethink Their Regional Role," *Al-Monitor*, December 29, 2014, <http://www.al-monitor.com/pulse/politics/2014/04/new-regional-role-gcc-security.html>
- 16 Thomas C. Schelling, *Arms and Influence* (New Haven: Yale University Press, 1966); Patrick M. Morgan, *Deterrence: A Conceptual Analysis*, 2nd ed., Sage Library of Social Research, v. 40 (Beverly Hills, Calif: Sage Publications, 1983); Alexander George and Richard Smoke, *Deterrence in American Foreign Policy* (Columbia University Press, 1974); Freedman, *Deterrence*.
- 17 George and Smoke, *Deterrence in American Foreign Policy*, p. 21.
- 18 *European Commission, Trade Picture*, December 29, 2014, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/russia>
- 19 Wayne M. Morrison, *China-U.S. Trade Issues*, Congressional Research Service, December 5, 2014, <https://www.fas.org/srgp/crs/row/RL33536.pdf>
- 20 Mazarr and Goodby, "Redefining the Role of Deterrence," pp. 84–85.
- 21 Knopf, "The Fourth Wave in Deterrence Research," pp. 40–41.
- 22 בניגוד להגנה פסיבית, הקשורה בעיקר למיגון ולצמצום הנזק של תקיפה, הגנה אקטיבית נועדה לסכל את ההתקפה.
- 23 James E. Dougherty and Robert L. Pfaltzgraff, *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey*, 5th ed (New York: Longman, 2001); George and Smoke, *Deterrence in American Foreign Policy*; Freedman, *Deterrence*; Payne, *The Great American Gamble*.
- 24 לשכת ראש המטה הכללי – צבא הגנה לישראל, **אסטרטגיית צה"ל**, עמ' 19–20.
- 25 שם. עמ' 20.
- 26 שם. עמ' 20.
- 27 לדוגמה, שמואל גורדון, "האם אפשר להגן על העורף?", *Israel Defense*, 21 ביוני 2011.