

מבט על, גיליון 733, 13 באוגוסט 2015

הצורך בעדכון תפיסת הביטחון הלאומי: אסטרטגיית השפעה רב-תחומית

אודי דקל ועומר עינב

תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל מעצבת את הדרכים למימוש החזון הלאומי, כפי שהוא מנוסח במגילת העצמאות: "להוות בית לאומי לעם ישראל ולהבטיח את קיומו ושגשוגו". היבטי הביטחון הלאומי המורחבים כוללים: (1) ביטחון חוץ ופנים; (2) יחסי החוץ ומעמדה הבינלאומי של ישראל; (3) צמיחה כלכלית ומשאבים; (4) משילות אפקטיבית – היכולת לקבל החלטות ולהביא למימושן; (5) לכידות וחוסן החברה האזרחית.

לצד דבקות בערכי היסוד, תפיסת הביטחון הלאומי חייבת להסתגל למגמות ולתהליכים המתרחשים בסביבתה החיצונית והפנימית של ישראל. מאז ייסודה, ישראל מתמודדת מול איומים ביטחוניים חמורים, עובדה שהעניקה מרכזיות לתחום הביטחון ולמענה הצבאי לאיומים חיצוניים. למרות השתנות הסביבה האסטרטגית נדמה שישראל עדיין שבויה בתפיסה המסורתית, שעקרונותיה – הרתעה, התרעה, הכרעה – נקבעו על ידי דוד בן-גוריון בעשור הראשון לקיום המדינה. הרגל הרביעי – ההגנה – נוספה באופן רשמי לפני עשור. אולם, ממשלת ישראל טרם מצאה את התיב הנכון לעדכון התפיסה המסורתית, המושפעת מהאיומים הצבאיים, שפחתו באופן משמעותי, ולהתאמתה לאתגרים הנוכחיים והעתידיים שבפניה. תכליתה של האסטרטגיה המעודכנת לקידום האינטרסים והיעדים המדיניים-ביטחוניים של מדינת ישראל, היא יצירת השפעה במרחב שמחוץ לגבולות המדינה, באמצעות מדיניות המבוססת על היגיון של הפעלת מאמצים רב-תחומיים. גם סוגיות פנימיות, כגון לכידות סביב מטרה וחוסן חברתי וכלכלי, מהווים בסיס חיוני לתפיסה, אך מאמר זה לא ידון בהן מפאת קוצר היריעה.

השתנות הנחות היסוד

בבסיס ההבנה שיש לגבש תפיסה מעודכנת מתלכדות שתי הנחות יסוד בלתי-תלויות, ששילובן משקף מצב שונה מבעבר. הראשונה – היעדר איום צבאי קיומי על ישראל בשל ביסוס עוצמתה הצבאית והרתעתה כלפי שכנותיה. האיום הצבאי-קיומי בעיניים ישראליות, שהתבטא בהתגבשות קואליציה כלל ערבית של צבאות סדירים נגד ישראל, עמד בבסיס תפיסת הביטחון הלאומי של המדינה הצעירה. אולם, לאחר עשרים וחמש שנות מלחמה (1948-1973), החל תהליך הדרגתי, שתוצאותיו משתקפות בהכרה אזרחית רחבה בקיומה של מדינת ישראל – אם רשמית, בהסכמים עם מצרים, ירדן והארגון לשחרור פלסטין (אש"פ), ואם רק דה-פקטו, מצד מרבית מדינות ערב. ההנחה השנייה הינה תולדה של הטלטלה שפוקדת את המזרח התיכון, ובמרכזה היחלשות דרמטית של הסדר המדינתי הקיים לצד עליית 'שחקנים אחרים' על רקע מאבקים דתיים, אתניים וקהילתיים, אשר שברו את כללי המשחק בין המדינות באזור. שתי ההנחות הללו הפכו את ישראל לגורם משני במאבקי הכוחות הנוכחיים במזרח התיכון. במקביל, ברמה הפנימית, גברו מגמות התכנסות והתבדלות של הציבור הישראלי שמקורן בחוסר תוחלת של הניסיונות לקיים יחסים נורמליים עם מדינות האזור, מהכישלונות החוזרים להגיע להסדר קבע עם הפלסטינים ומזיקה הדוקה לעולם המערבי. מגמות אלה מתבטאות בבולטות הגוברת של סדר היום החברתי-כלכלי בישראל.

לאור השתנות הנחות היסוד מתברר, כי נדבכי תפיסת הביטחון המסורתית אינם מספקים עוד מענה שלם ואפקטיבי אל מול האתגרים והאיומים המתפתחים.

א. **הרתעה** – תכליתה להרחיק את סבב העימות הבא ולקבוע את כללי המשחק מתחת ומעל לסף המלחמה. אולם, בעולם של שחקנים 'לא-מדינתיים' גובר הקושי לאתר מרכזי כובד לפגיעה באויבים ולאיים עליהם לאורך זמן, כמו גם להעריך את נקודת ההיפוך, שבה ההרתעה פסקה להיות אפקטיבית ונדרשת פעולה יזומה, כדי לשקמה.

ב. **התרעה** – במהלך השנים, הדרישות מהמודיעין נעשו רחבות ומגוונות יותר מאשר התרעה למלחמה. כיום נדרשת התרעה מודיעינית אסטרטגית על אודות שינוי מגמות באזור (כולל הזדמנויות ליחסי שלום ולשיתוף פעולה). בד בבד נמשך הצורך בהתרעה אופרטיבית לבניית מוכנות וכשירות ולמיצוי הכוח המבצעי בהתמודדות עם האיומים – קונוונציונליים, בלתי-קונוונציונליים וטרור.

- ג. **הכרעה** – אם נקלענו למצב של עימות או מלחמה מול שחקנים שאינם מדינות ולא מול צבאות סדירים, התכלית האסטרטגית אינה חותרת להכרעה, מתוך הבנה שלא ניתן לשלול משחקנים אלה גם את הרצון וגם את היכולת להמשיך לפגוע בישראל. גם כאשר מתפתח עימות, כפי שקרה ארבע פעמים בעשור האחרון, לא ניתן היה להכריע את האויבים באמצעים צבאיים בלבד, בין אם בשל הגדרת תכלית מדינית מינימליסטית ובין אם כתוצאה ממגבלות בהפעלת הכוח, שמעוגנות במשפט הבינלאומי ומושפעות מהלגיטימציה הבינלאומית המועטה להפעלת כוח צבאי בסביבה אזרחית, לצד החשש שהאחריות לטיפול באוכלוסיית היריב תיפול על ישראל.
- ד. **ההגנה** – הפכה לנדבך, שמרכזיותו עלתה בעידן של העימותים הנוכחיים עם הפיכת העורף לחזית עיקרית בשל התמקדות האויבים ביכולות פגיעה באוכלוסייה ובעורף האסטרטגי באמצעות נשק תלול מסלול לסוגיו והתקפות טרור. ככל ששכבות ההגנה מעובות ועיליות יותר, מתרחבת הגמישות בקבלת החלטות – האם ומתי להפעיל את המענה הצבאי – ומתאפשרת רציפות תפקודית של המערכות החיוניות בעורף וחזרה מהירה לשגרת חיים.

ביסוס מעמדה האזורי של ישראל

המצב המתואר מציב בפני ישראל שאלות כבדות-משקל לגבי השמירה על מעמדה האזורי ומניעת השחיקה בעוצמתה ובהרתעתה כלפי יריביה. עימותים צבאיים רחבי-היקף בין צבאות סדירים הפכו לפחות רלוונטיים בשל השתנות שדה הקרב ויחסי הכוחות האזוריים ונוצר קושי לא רק להפיק רווחים מדיניים מעימותים צבאיים אלא גם להפחית את הנוק המדיני והתדמיתי בעקבות הפעלת הכוח הצבאי. התוצאות, שאינן חד-משמעיות, של סבבי לחימה מרוכזים בעשור האחרון, מול חזבאללה, חמאס והטרור, וכן ההשלכות המאוחרות, הלא-מכוונות של סבבים אלה, הביאו את ישראל לפתח את תפיסת המערכה שבין המלחמות (מב"מ), שתכליתה שמירה על פערי העוצמה וההרתעה כלפי אויביה. המב"מ מכילה ארגז כלים, שנועד לחזק ולתחזק לאורך זמן את ההרתעה של ישראל באמצעות שלושה רבדים: סיכול או שיבוש מאמצי ההתעצמות של האויבים; המחשת העליונות הצבאית של ישראל דרך פעולות מגוונות, חשאיות ומפתיעות; הכנת תשתית אופרטיבית לפעולה לשעת הצורך. לצד אלה שמור מקום חיוני למידת נחישותה של ישראל לפעול כשתידרש לכך, לשם חיזוק אמינותה של ההרתעה כלפי אויביה. המב"מ מספקת מענה מסוים לפערים בין האינטרסים של ישראל לבין האילוצים האסטרטגיים, שבמסגרתם היא פועלת. היא מבוססת על הנטייה של ישראל להעדיף את הרכיבים הצבאיים ביכולותיה, בהתאם לתפיסה הגורסת, כי האזור בו אנו חיים מבין רק את שפת הכוח. בנוסף, בתחום הצבאי מעריכה ממשלת ישראל, כי עומדת לרשותה מערכת מקצועית עם יכולת מבצעית מוכחת ותהליכים מסודרים של תכנון, הפעלה ולמידה.

הגישה הרב-תחומית – יצירת השפעה בסביבה האסטרטגית

הנטייה של ישראל לעשות שימוש באמצעים צבאיים אינה מספקת מענה שלם והולם לצרכי ההווה. המסקנה העיקרית הנובעת מהמציאות המתהווה, היא, כי נדרשת גישה רב-תחומית, מורכבת ומשוכללת, המבוססת על ניהול מערכות המשלבות כלים מדיניים, דיפלומטיים, דיפלומטיה ציבורית, תקשורת אסטרטגית, מדיה חדשה, לוחמת מידע, כלכלה, משפט, סייבר ועוד. ניסיון העבר, שלפיו מעורבות יתר הביאה לכישלון בדמות 'המלכת מלכים' בלבנון, או לעליית חמאס, יצרה קיפאון מחשבותי, שמתורגם להחלטה חד-משמעית לא להתערב ולא לנסות לעצב מצב טוב יותר מעבר לגדר, מלבד סיכול איומים מוחשיים. הלקח הזה מתאים לתקופה ולהקשר שונים. דווקא בעת הנוכחית, המאופיינת בהתפרקות המסגרות הישנות, יש מקום להפעיל מאמצים עיצוביים ולהשפיע על התגבשות המבנים החדשים. נדרש לגבש נתיב נכון למעורבות, שמחד גיסא אינו מתיימר לחולל תהליכים מלאכותיים בעלי פוטנציאל היזק רב, ומאידך גיסא לא מתעלם מהמגמות המרכזיות בזירה.

התכלית שלאורה יש לפעול, היא השגת השפעה מרבית על הסביבה האסטרטגית על ידי שימוש בכלים מגוונים ברמות שונות. לדוגמה: (1) גישה ישירה לאוכלוסייה היריבה באמצעות דיפלומטיה ציבורית, בעזרת המדיה החדשה ובמתן סיוע הומניטארי עד לרמה של קהילות מקומיות; (2) הפעלת אמצעים רכים כמו לוחמת מידע, מנופים כלכליים, אמצעים משפטיים, כלי חתרנות מדינית, הסדרי מים, אנרגיה, סיוע ביטחוני וטכנולוגי, ויוזמות של השוק הפרטי והאזרחי; (3) שיתוף פעולה עם שחקנים, שלהם אינטרסים חופפים לאלו של ישראל – כיום הדבר בולט ביחסים ובשיתוף הפעולה של ישראל עם ירדן, מצרים ואף עם מנגנוני הביטחון של הרשות הפלסטינית. ניתן להרחיב את הקשת למדינות ערב הפרגמטיות, באמצעות הגעה להבנות לגבי אינטרסים משותפים, גם מעבר לתחום הביטחוני; (4) לוחמת הסייבר, לנטרול יכולות האויבים וליצירת השפעה; (5) בניית מערך משפטי

והסברתי, שתכליתו לצמצם מצב של בידוד ישראל בזירה הבינלאומית, פגיעה בלגיטימציה שלה או הטלת מגבלות וסנקציות עליה, בעיקר כשתידרש להפעיל כוח לשם הגנה עצמית.

הגישה הרב-תחומית מחייבת שליטה מערכתית הכוללת תכנון, תיאום וסנכרון יעיל לכלל המאמצים לשם הגברת ההשפעה הישראלית במרחב ולהפחתת האיומים, ובמקביל בנייה וחיזוק ההזדמנויות. הניהול המערכתי יאפשר הפעלת אמצעים צבאיים – בעלי יכולות פגיעה מדויקות ומשמעותיות ביכולות האויב – לבין אמצעים רכים, באופן מושכל ומתואם. הפעלה מערכתית רב-תחומית תקדם תכלית מדינית של ביסוס מקומה ומעמדה של ישראל כגורם מרכזי במזרח התיכון, מבלי לפגוע בדימויה ההרתעתי כבעלת יכולות היזק משמעותיות, וזאת לצד תדמית חיובית של יכולות בנייה, פיתוח וסיוע למרחב האזורי.

עקרונות חיוניים האמורים להנחות את עיצובה של הגישה הרב-תחומית הם שימור הגמישות המחשבתית ושכלול תהליכי הלמידה של מקבלי ההחלטות, כדי לתת מענה לשינויים התכופים ולהזדמנויות שנוצרות, תוך הקפדה לא 'לנפח' את הסיכונים והאיומים כך שיסכלו כל יוזמה מדינית או אזרחית. החשיבה והביצוע בהתאם לגישה הרב-תחומית יתרמו בסופו של יום לפיתוח מענים מעשיים יותר מול האתגרים המתפתחים. כדי שתפיסת ההשפעה הרב-תחומית תקרום עור וגידים, יש לחולל תהליכי למידה שיוטמעו באופן ממוסד, לגבש את התהליכים ואת המבנה הארגוני המתאימים ולמנות מנהל מערכה (אופרטור) רב-תחומי, בכפיפות ישירה לראש הממשלה.

מאמר זה נכתב על בסיס עבודת צוות תפיסת הביטחון של המכון למחקרי ביטחון לאומי