

# האתגרים האסטרטגיים-ביטחוניים לישראל

## אודי דקל, שלמה ברום ויורם שוייצר

בבחינת המאזן האסטרטגי של ישראל עולה כי שלובים בו רכיבים חיוביים משמעותיים, לצד איומים חדשים שמתפתחים ומציבים אתגרים מורכבים לעתיד. המגמות בשנים האחרונות מצביעות על היחלשות השחקן המדינתי במזרח התיכון, ובעקבותיה שחיקת האיום הצבאי המסורתי על ישראל. מנגד מתפתח איום היברידי א-סימטרי ורב-גוני מצד גורמים אסלאמיים קיצוניים וג'האדיסטיים. גורמים אלה קוראים תיגר על הסדר הישן ועל היציבות במזרח התיכון, רוכבים על גל השינוי ושבירת המבנים החברתיים והפוליטיים – המובל דווקא על ידי צעירים ליברליים – ועל העלייה בהשפעתן של תנועות אסלאמיות. גורמים אלה מחזקים את השפעתם באמצעות יכולתם להזיק ולערער את המשילות ואת שגרת החיים באזור, אם כי אין להם יכולת לבנות מסגרות חדשות מתפקדות, שיענו על רצון הציבור ויבטיחו יציבות.

לצד הערכת מצב אסטרטגית-ביטחונית המצביעה על מאזן נוכחי חיובי, ימופו במאמר זה האתגרים הביטחוניים וייבחנו דרכי הפעולה שבאמצעותן תיטיב ישראל להתמודד עם האתגרים הניצבים לפתחה, תוך בלימת מגמות שליליות וניצול הזדמנויות לייצוב ולשיפור הנדבכים החיוביים של המאזן. הניתוח יאופיין בגישה רב-תחומית, שבמסגרתה ייבחנו ההשלכות והזיקות ההדוקות בין האתגרים השונים, על בסיס תפיסה המשלבת מאמצים מדיניים, דיפלומטיים, חברתיים, כלכליים, הומניטריים, צבאיים, משפטיים ותקשורתיים.

### מאזן חיובי בנקודת הזמן הנוכחית

ההיבטים החיוביים העיקריים מבין מרכיבי המאזן הביטחוני של ישראל הם היחלשות האיום הצבאי הקונוונציונלי בחזית הצפון וצפון-מזרח, עקב שחיקת הצבא הסורי במלחמת האזרחים הממושכת, ושימורה של הרתעה אמינה מול חזבאללה בלבנון

וחמאס ברצועת עזה, כאשר לאלה קדמה התפרקות האיום הצבאי העיראקי עוד בעשור הקודם. הנחישות הבינלאומית למניעת שימוש בנשק בלתי-קונבנציונלי על ידי משטרו של בשאר אל-אסד יצרה הזדמנות לפירוק הצבא הסורי מיכולותיו הכימיות. הציר הרדיקלי במזרח התיכון (ציר ההתנגדות), שהובל על ידי איראן, נקלע למצוקה בשל כמה סיבות: המשבר הכלכלי באיראן בשל כובד הסנקציות – לפחות עד להשגת ההסכם הראשוני בנובמבר 2013 עם המערכת הבינלאומית בעניין הגרעין; הלחימה על שרידות משטר אסד בסוריה; הכרסום במעמד חזבאללה בלבנון, בפרט בשל תמיכת הארגון במשטר הסורי ומעורבותו הפעילה במלחמה בסוריה; ועריקת חמאס מהציר, נוסף להיחלשות הארגון כתוצאה מנפילת משטר "האחים המוסלמים" במצרים. ציר זה ממשיך להיאבק על שימור מרכיבי הכוח שלו ועל השפעתו באזור.

על רקע גל הזעזועים ששטף את המזרח התיכון, הצליחה ישראל להתרחק ממוקדי האירועים, העימותים והעניין האזוריים, ומיצבה את עצמה כאי של יציבות, בעוד רבים מהשחקנים האזוריים ניצבים נוכח אתגרים מאיימים, פנימיים וחיצוניים כאחד. בה בעת, ישראל שמרה על הרתעה אפקטיבית במרחב, בין היתר על ידי ייזום מושכל ומדוד של פעילויות מבצעיות בחתימה נמוכה וללא פרסום נגד העברת אמצעי לחימה אסטרטגיים – אמצעי הגנה אווירית, רקטות וטילים מדויקים וארוכי-טווח – מסוריה ללבנון ומסודאן לידי חמאס וגורמי ג'האד ברצועת עזה.

אשר למצרים, השתלטותו המחודשת של הצבא על המערכת הפוליטית תוך דחיקת 'האחים המוסלמים' מהשלטון בלמה – לפחות לפי שעה – את גל ההתעצמות של האסלאם הפוליטי במצרים, ובהסתכלות רחבה – במרחב המזרח התיכון כולו, לרבות הסיכונים הפוטנציאליים לישראל שהיו טמונים בו. ישראל מצידה השכילה לשמור על היחסים המיוחדים עם הצבא המצרי גם בתקופה (בת השנה) של שלטון "האחים המוסלמים" במצרים, והיא גם ממשיכה לסייע לשיפור האפקטיביות של הצבא המצרי בהתמודדותו עם הברחת אמצעי לחימה לרצועת עזה דרך סיני, ועם תשתיות הטרור הג'האדיסטי בסיני.

סוריה קורסת לתוך עצמה בשנתה השלישית של מלחמת האזרחים העקובה מדם, ובפועל השליטה במדינה מפוצלת בין כוחות אסד לגורמי אופוזיציה רבים ולא מתואמים. המשבר בסוריה יצר עבור טורקיה, ירדן ולבנון בעיה הומניטרית חריפה עקב שטף של פליטים לתחומן, וכן בעיה ביטחונית עקב גלישה, אמנם מוגבלת וספורדית, של הלחימה לשטחן. לגלישה זו יש פוטנציאל גדול ביותר להסלים את המצב בלבנון, שם יש חששות אמיתיים מערעור היציבות הפנימית.

בירדן נשמרה היציבות השלטונית, תוך בלימת השפעתם של "האחים המוסלמים" בממלכה. ירדן הצליחה להכיל, אמנם תוך קושי גובר והולך, את האתגרים הכלכליים-חברתיים שיצר לה גל הפליטים מסוריה, אך כושר העמידה שלה ללא סיוע חיצוני מוגבל. כן נשמרו יחסי השלום המיוחדים בין ירדן וישראל. מלחמת האזרחים בסוריה, על השלכותיה האזוריות המאיימות, יחד עם התחושה הרווחת בירדן כי ארצות הברית לא תתייצב לצידה בעת משבר חמור (לנוכח התקדימים במצרים, בסוריה – ההימנעות האמריקאית מהפעלת כוח והעדפת ההסכם לפירוק הנשק הכימי בסוריה תוך פגיעה באופוזיציה הסורית החילונית, והליכה להסכם ביניים עם איראן) – אלה מדגישים עבור ירדן וישראל כאחת את חיוניותם של הקשרים ביניהן.

נקודת אור נוספת, לפחות זמנית, היא חידושו – לאחר קיפאון של כחמש שנים – של התהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים. התפתחות זו, אם לא תסתיים במשבר, יכולה לשפר את מעמדה הבינלאומי והאזורי של ישראל, לפחות במובן של הפחתת לחצים והכשרת הקרקע לשיתוף פעולה עתידי עם מדינות ערביות מתונות – גם אם באמצעות דיאלוג חשאי. במיוחד היא מצביעה על הזדמנות שאם תנוצל נכונה – תסייע לקדם שינוי מהותי ביחסים בין ישראל לפלסטינים, גם אם לא יושג הסכם קבע.

חמאס, השולט ברצועת עזה, שרוי במצוקה כבדה, עקב שורה של החלטות אסטרטגיות שהתבררו כשגויות ועיקרן ההתרחקות מהציר הרדיקלי; הדבקות בשלטון "האחים המוסלמים" במצרים, ששיקפה את השתייכות חמאס למחנה "האחים"; דחיית הפיוס והאחדות במחנה הפלסטיני. אולם, נפילת "האחים" שללה מהארגון גיבוי ומשענת, וכל זאת בעודו מאבד תמיכה עממית ברצועת עזה, בשל הקיפאון הכלכלי והמדיני שגזר על תושבי הרצועה. נוכח חולשתו המדינית ואוזלת ידו של הארגון בזירה האזורית, ובפרט לאור התחדשות הדיאלוג בין ישראל לבין הרשות הפלסטינית, יתקשה חמאס לשקם את מעמדו בזירה האזורית ובזירה הלאומית. אם יתחדשו ניסיונות הפיוס המוסדי בזירה הפלסטינית – בין חמאס לרשות הפלסטינית שבהובלת פת"ח – יימצא חמאס בעמדת נחיתות יחסית.

### **סימנים מדאיגים במבט לעתיד**

**תוכנית הגרעין האיראנית:** ההסכם הראשוני שנחתם בין הקהילה הבינלאומית – חמש החברות הקבועות במועצת הביטחון וגרמניה – לבין איראן, סולל תוואי ומעניק זמן למשא ומתן על הסדר קבע עם איראן, מתוך ההנחה שמוביל נשיא ארצות הברית, כי רק בהסכם מדיני וכלכלי ניתן לשכנע את איראן לנטוש את תוכנית הגרעין הצבאית.

ההסכם הראשוני אינו מנטרל יכולות שהאיראנים כבר השיגו בתחום העשרת האורניום ומערכת הנשק, ולכל היותר הוא מקפיא מצב קיים ומעט מסיג אחורה יכולות קיימות. עם זאת, זה מכבר הבינו האיראנים כי העולם בוחן את התקדמותה של תוכנית הגרעין על בסיס מדד משך הזמן שיידרש כדי להגיע לכמות מספיקה של אורניום מועשר המתאים לפצצה גרעינית. לפיכך, הם החליטו לשלול מהגורמים הבינלאומיים את היכולת להצביע על 'אקדח מעשן' באמצעות בניית יכולות "לרוחב", קרי, עיבוי והרחבת כלל התשתיות והיתירות של פרויקט הגרעין, בעיקר באמצעות הגדלת מספר הצנטריפוגות ואיכותן, הרחבת מספר האתרים שבהם מתנהל הפרויקט ומיגונם, ופיתוח מסלול הפלוטוניום בבניית הכור באראק, במקביל להעשרת האורניום. בכך מקצרת איראן את טווח הזמן שיידרש לה – אם תחליט הנהגתה 'לפרוץ קדימה לפצצה' – לחודשים ספורים בלבד. ההסכם הראשוני מאפשר לאיראן לשמור על יכולות אלו, ובפועל למצב עצמה כ'מדינת סף'. איראן בחרה בדרך ההסדרים במטרה להביא להקלה משמעותית בסנקציות המכבידות על כלכלתה, ולהרגיע את המחאה הפנימית. הדרך להסכם קבע שירחיק את סכנת הגרעין האיראני ויעלה בקנה אחד עם האינטרס הביטחוני הישראלי עדיין ארוכה, ולא ברור האם יושג הסכם כזה.

**עליית שחקנים לא-מדינתיים:** אתגר נוסף מציבה עלייתם של שחקנים לא-מדינתיים, במקביל להיחלשות שחקנים מדינתיים באזור. כוחות לא-מדינתיים אלה מתעצמים מבחינת היכולת הצבאית, שמקנה להם כושר היזק ביטחוני ומדיני באמצעות יכולות שיבוש מגוונות של תהליכים מדיניים ופגיעה בשגרת חיים של אזרחים ובתשתיות. כל אלה מכתירים אותם בשם הכולל מתנגדים-עוינים (Spoilers). בהעדר כתובת אחראית במדינות שבהן נחלש השלטון המרכזי, מתקשות המדינות המהוות זירה ויעד לפעילותם של השחקנים הלא-מדינתיים הלוחמניים והקיצוניים להכילם ולרסנם.

חמורה במיוחד הסכנה הנשקפת מההתפתחויות בזירת סוריה. מלחמת האזרחים הנמשכת במדינה זו מאיימת להפכה לדגם מזרח-תיכוני של מדינה כושלת ולא מתפקדת כדוגמת אפגניסטן או סומליה, עד כדי התפרקותה ואובדן זהותה הלאומית. סכנה נוספת הנשקפת מההתפתחויות בסוריה היא גלישת המאבק ללבנון. בסוריה מתמקדת פעילותם של גורמי הג'האד העולמי במאבק נגד משטר אל-אסד ותומכיו, בעיקר אנשי חיזבאללה ומשמרות המהפכה האיראניים, הנלחמים לצד המשטר. הארגונים העיקריים הפעילים בזירה זו הם ג'בהאת אל-נוצרה ו-'המדינה האסלאמית בעיראק ובאל-שאם' (ISIS), לצידם פועלים ארגוני ג'האד סלפיים, התוקפים יעדים של חיזבאללה וגם של איראן על אדמת לבנון. זליגת האירועים לשכנותיה של סוריה עלולה להביא לתהליכי התפרקות מקבילים בהן, ליצירת מובלעות אתניות ועדתיות, לשינוי הגבולות וליצירת

ישויות חדשות. איום נוסף נשקף מהלחימה העזה, המתנהלת בחצי-האי סיני בין גורמי ג'האד עולמי, ובראשם 'אנצאר בית אל-מקדס', לבין נציגי השלטון וכוחות הביטחון המצריים. גורמים אלה פעילים גם נגד מטרות הקשורות בשלטון, במצרים גופא. גורמי הג'האד העולמי הפעילים בסוריה ובלבנון לא פנו למאבק בישראל (למעט ירי רקטות בודד, שאירע באוגוסט 2013). לעומת זאת, מסיני בוצעו התקפות נגד ישראל, ובכלל זאת ירי רקטות לעבר אילת.

היאחזותם של כוחות לא-מדינתיים, ובפרט גורמי הג'האד העולמי, באזורים שאין בהם שליטה מדינתית אפקטיבית לאורך גבולותיה של ישראל, יוצרת אתגר מתעצם מבחינת הביטחון השוטף, ומאיימת לשבש את שגרת החיים בישראל – לא רק בסמיכות לגבול אלא גם בעומק המדינה – ולגרור את ישראל לעימותים חוצי גבולות. בתרחישים חמורים במיוחד יכולה ישראל להידרש לפעילות מבצעית לשם הסרת האיום, בלחימה מעבר לגבול ובאזורים מיושבים, תוך אילוץ של קבלת האחריות למצב האוכלוסייה המקומית ולצמצום הנזק האגבי שעלול להיגרם תוך כדי לחימה. השלכה אפשרית היא פגיעה ביחסים עם ממשלות ערביות, כולל מדינות שיש עמן יחסי שלום. יתר על כן, בלחימה נגד כוחות לא-מדינתיים כרוך קושי באיתור מרכזי כובד של היריבים, בהשגת ניצחון ברור וחד-משמעי בסיום העימות ובכינון מנגנוני ייצוב להשגת רגיעה ממושכת.

**היחסים עם הפלסטינים:** באשר למשא ומתן בין ישראל לפלסטינים – במקביל למיצוי השיחות במטרה להגיע להסכם, נדרש להתכונן למשבר בעקבות חוסר יכולת לגשר על הפערים ופיצוץ בתהליך המדיני, שעלול להביא לסבב עימות מחודש בגדה המערבית וברצועת עזה. סכנה נלווית היא היחלשות יכולתה של הרשות הפלסטינית לתפקד בתחום הביטחון והסדר הציבורי, וכן במישורי המשילות והכלכלה. היעדר רלוונטיות מדינית והיחלשות האפקטיביות של הרשות יותירו את ישראל ללא שותף לתהליך מדיני, וללא גורם לתיאום ולהכללת האתגרים הביטחוניים והכלכליים בזירה הפלסטינית, זאת בנוסף לעול הביטחוני והכלכלי הצפוי מכך.

**דימוי החולשה של ארצות הברית:** טווח ההרתעה הישראלית והשפעתה עלולים להיפגע כתוצאה מדימוי החולשה היחסית של ארצות הברית במזרח התיכון. ארצות הברית אימצה נטייה של הימנעות ממעורבות צבאית ומ"הובלה מאחור", כתוצאה משנים של מערכות מתישות באפגניסטן ובעיראק. מדיניות הנשיא אובמה גורסת להימנע ככל האפשר מהפעלת כוח, והיא באה לידי ביטוי בהתנהלות הממשל האמריקאי מול איראן ובסוגיית הנשק הכימי בסוריה. אלו מחזקות מודעות אזורית לכך שבשעת מבחן, ארצות הברית לא תתייצב לצד בעלות-בריתה במרחב, וכי האופציה הצבאית האמריקאית מול איראן, כמו גם מול סוריה, נחלשה עד כדי התפוגגות.

**דה-לגיטימציה:** מקור דאגה נוסף לישראל הוא תהליך הדה-לגיטימציה המתנהל נגדה בזירה הבינלאומית והאזורית, על רקע חוסר התקדמות מדינית בזירה הישראלית-פלסטינית, ובפרט עקב המשך הבנייה הישראלית בהתנחלויות בגדה המערבית. עצם חידוש השיחות בין ישראל לפלסטינים בחסות ארצות הברית לא יועיל להסבת מגמה זו לאחור, כל עוד לא תימצאנה עדויות מוחשיות לפריצת דרך לקראת הסכם בר-ביצוע. נוצר גם הרושם כי הקהילה הבינלאומית, ובפרט מדינות מערביות, אשר מודעות למגבלות השפעתן על אירועים ומגמות במזרח התיכון, נאחזות בסכסוך הישראלי-פלסטיני כנושא מרכזי שיישובו יקל את ההתמודדות עם בעיות אחרות באזור. ניתן לערער על תוקפה של תפיסה זו ביחס בין הסוגיה הישראלית-פלסטינית לבין יתר מקורות המתח ואי-היציבות במזרח התיכון, אולם על ישראל להביא בחשבון קושי מדיני-דיפלומטי שיעלה אם ייכשל המשא ומתן עם הפלסטינים, ובפרט אם יתפתח עימות אלים. זאת, בנוסף לעמדות הקהילה הבינלאומית השוללת הפעלת כוח צבאי, והדימוי השלילי של ישראל המפעילה כוח באופן לא-מידתי.

### **היעדים האסטרטגיים-ביטחוניים**

האיומים וההזדמנויות הניצבים לפני ישראל מגדירים את יעדיה המדיניים והביטחוניים, כמו גם את התחומים שבהם עליה להתמקד כדי לחזק מגמות חיוביות ולבלום מגמות שליליות.

**האתגר האיראני:** יעד ראשון במעלה עבור ישראל הוא דחיקת איראן למצב שבו תיאלץ להגיע עם המעצמות להסכם קבע, שיבטיח כי יידרש לה פרק זמן ממושך (יותר משנה) לפרוץ קדימה ליכולת גרעינית צבאית. לשם כך נדרש לשלב במשא ומתן אמצעים ומהלכים מדיניים, לחצים ופיתויים כלכליים, לצד הקרנת איום צבאי מוחשי – לא רק מצד ישראל אלא בעיקר מצד ארצות הברית. על ישראל להתמקד בניסיון להשפיע על תכולת ההסכם בין ארצות הברית והקהילה הבינלאומית לבין איראן, ובצמצום יכולתה של איראן להונות את המערב. בד בבד, על ישראל להמשיך ולתבוע, בפרט מארצות הברית, להתמיד במשטר הסנקציות ולא להקל בו כל עוד אין יישום איראני של ההסכם הראשוני, וכל עוד תציב איראן קשיים על השגת הסכם קבע. כמו כן, על ישראל לשמר את מוכנות האופציה הצבאית, אם תידרש להפעילה.

**הציר הרדיקלי במזרח התיכון:** יעד נוסף הוא החלשה וחתירה לפירוקו של הציר הרדיקלי. שינוי המשטר בסוריה ישרת מטרה זו וידחק את איראן וחזבאללה מעמדת השפעה במדינה זו. היכולת לקדם יעד מרחיק לכת זה מוגבלת עקב חילוקי דעות בין המעצמות, ארצות הברית ורוסיה, ביחס לפעולה שיש לנקוט על מנת לייצב את סוריה,

על שום הדאגה של מדינות המערב שמא האחריות להתפוררות סוריה תוטל לפתחן, ובשל החשש שסוריה תפוצל למובלעות ולקנטונים, ותהפוך למעוז של אל-קאעדה וארגונים אסלאמיים ג'האדיסטיים אחרים. ישראל צריכה להחליט האם מבחינתה השגת יעד זה כדאית גם תוך סיכון בהתפתחות מדינה כושלת ומפוצלת, שתשמש בסיס פעולה של קבוצות ג'האדיסטיות בגבולה הצפוני. במקביל, חיוני לסייע ליישום התוכנית הבינלאומית לפירוק הנשק הכימי בסוריה. אם משטר אסד ישרוד, יהיה על ישראל להמשיך לשקול פעולות צבאיות במטרה לפגוע בנשק האסטרטגי בסוריה, על מנת למנוע את העברתו לחזבאללה בלבנון או את נפילתו לידי גורמים ג'האדיסטיים בסוריה עצמה. בכל מקרה, סוריה צפויה לתקופת אי-יציבות ממושכת שתציב בפני ישראל אתגרים של ביטחון שוטף, בפרט באזור הגבול בינה לבין סוריה, אך גם בינה לבין ירדן, מחשש לגלישה אפשרית של המשבר לממלכה, שתחולל זעזועים פנימיים.

**אבטחת הגבולות:** עולה צורך מרכזי לשפר את האבטחה לאורך הגבולות עם סוריה, לבנון, רצועת עזה, חצי-האי סיני ואף עם ירדן, למניעת זליגה והפניה של אירועי טרור ואלימות כלפי ישראל, ולסיכול הברחה של אמצעי לחימה לתחומי הרשות הפלסטינית ורצועת עזה. לשם אבטחת הגבולות נדרשים שיפור של מערכי הגנת הגבולות והעצמת ההרתעה גם באמצעות פעולות חשאיות – במסגרת רציפה של 'מערכה בין המערכות'<sup>1</sup>. במסגרת זו חיוני לשמור על תיאום ביטחוני עם צבאות מצרים וירדן, ולטפח תקשורת ישירה בין גורמי הביטחון הישראליים לבין שותפיהם למאבק בקרב מדינות ערב, ואפילו עם לבנון. זאת, גם כדי למנוע התדרדרות להסלמה בלתי-נשלטת בעקבות פיגועי טרור בישראל על ידי גורמי הג'האד העולמי, חזבאללה וקיצונים אחרים. התעצמות גורמי הג'האד העולמי, בכלל זה אל-קאעדה, והתבססותם סמוך לגבולות ישראל מחייבות פיתוח יכולות מודיעיניות ומבצעיות – הגנתיות והתקפיות, גיבוש תיאום אזורי רחב לצד תיאום עם קבוצות וגורמי כוח מקומיים, וכן בניית מנופי השפעה רב-תחומיים כדי להקהות את יכולת ההיזק של גורמים אלה.

**התהליך המדיני הישראלי-פלסטיני:** קידום התהליך ישפר את סיכוייה של ישראל לקדם מהלכי נורמליזציה ולהעמיק את שיתוף הפעולה הביטחוני עם שכנותיה באזור, וזאת נוסף ליתרונות הישירים שייגזרו מעצם ההתקדמות בזירת הסכסוך הישראלי-פלסטיני. זאת תוכל ישראל לעשות על ידי התקדמות בשלושה צירים במקביל: משא ומתן על הסדר קבע; כינון הסדרי מעבר שיתבססו על העיקרון של 'כל הסכמה תיושם' והקדמת תקופת היישום טרם השגת הסכם הקבע, לנוכח קשיים בגישור על פערי עמדות בסוגיות ליבת הסכסוך; מהלכים עצמאיים, מתואמים או לא-מתואמים לעיצוב מציאות של שתי מדינות. תכליתם של שלושת הצירים היא בניית סביבה תומכת

לתהליך המדיני, ובמקביל ביסוס שלטון פלסטיני יציב, אחראי, מתפקד ביעילות ותורם לצמיחה כלכלית. התנאי להתקדמות בשלושת הצירים הוא רגיעה ויציבות ביטחונית, המבוססים על רציפות והתמדה בפעילות מבצעית של צה"ל ושירות הביטחון, הנחוצה לפירוק תשתיות הטרור, לצד שיפור מתמיד של הכלכלה ותנאי החיים של האוכלוסייה הפלסטינית, ושיתוף פעולה הדוק עם מנגנוני הביטחון הפלסטינים.

**ריסון חמאס:** יעד נוסף הקשור לזירה הפלסטינית, ומשום כך ליחסיה האזוריים של ישראל ובפרט עם מצרים, הוא החלשת פוטנציאל הנזק שיכול לגרום חמאס. ישראל תוכל לנצל את חולשתו על מנת לייצב הבנות על בסיס שקט ביטחוני, תמורת פיתוח כלכלי והטבות במעברים לרצועת עזה. במסגרת זו, על ישראל להדגיש את היותו של חמאס הגורם האחראי ברצועת עזה, שעליו מוטלת האחריות למנוע פעילות טרור ותקיפות נגד ישראל מצד שאר הארגונים הפועלים ברצועה. אם תימשך מגמת היחלשותו של חמאס ואף תגבר התסיסה נגדו בקרב אוכלוסיית הרצועה, תיווצר הזדמנות לכונן קואליציה עם מצרים ומדינות ערב המתונות כדי להגביר את הלחץ על חמאס, כך שיהיה עליו לבחור בין אובדן השליטה ברצועה לבין שינוי מגמה ונכונות להנחיל רגיעה ממושכת, שבמסגרתה גם יסכים לשיתוף פעולה ואף לפיוס עם הרשות הפלסטינית. כדי למתן את האיום הביטחוני הנשקף מהקשר הלוגיסטי-מבצעי בין פעילי ג'האד בעזה ובסיני, יהיה על ישראל לתבוע מחמאס, בתיאום עם מצרים, אחריות שילוחית לפעילות טרור מצד גורמי ג'האד עולמי שמקורם בעזה, גם אם זו תבוצע משטח סיני.

**תיאום מדיניות ושיתופי פעולה:** ישראל, מדינות ערביות פרגמטיות והמערב מתמודדים מול שחקנים לא-מדינתיים בזירות פעילות נזילות, הנפרסות על פני מספר מדינות ויבשות, תוך קושי למקד את העימות עמם בשטח אויב מוגדר. אחת הנוסחאות לשיפור יכולת ההתמודדות עם גורמים אלה היא העמקת שיתוף הפעולה המדיני והביטחוני (מודיעיני, צבאי, הומניטרי, דיפלומטי, תקשורתי, כלכלי ועוד) בין ישראל למדינות המערב, ובפרט עם ארצות הברית, וכן בינה לבין המדינות הערביות הפרגמטיות. יש לכונן שיתופי פעולה חדשים ולחזק תיאום קיים עם מדינות במזרח התיכון – מצרים, ירדן, ערב הסעודית, נסיכויות המפרץ וגם טורקיה – במטרה לפעול יחדיו למניעת הברחה של אמצעי לחימה והסתננות פעילי טרור דרך גבולות. התיאום יקל את מניעת הפעילות העוינת עוד בשלבי התכנון וההתארגנות, ולא רק בשלב הביצוע. מעבר לתיאום ביטחוני, אפשר לפעול לקידום פרויקטים ומיזמים כלכליים משותפים בשווקים חדשים באזור, בכלל זאת בתחומי המים והאנרגיה, כבסיס להבנות מדיניות-אסטרטגיות.

בבחינת האפשרות לשפר יחסים עם מדינות ערביות, יש לזכור שהפירמידה החברתית במזרח התיכון משתנה, ולמעשה מתהפכת במידת-מה. צעירים הנמנים עם מעמד הביניים

נעשו מחוללי שינוי עם השפעה גוברת על סדר היום הפוליטי, על יחסי הכוחות בין הקבוצות השונות בחברה וגם על התנהלותה של האליטה השלטת. לכוחות החברתיים החדשים קל יותר לשבור מוסכמות ומסגרות קיימות, והם מתקשים בגיבוש קואליציות ובבנייה מחדש של המדינות והמנגנונים באופן שיתנו מענה אפקטיבי לצורכי הציבור הרחב במדינותיהם. על מנת לקדם יציבות ביטחונית באזור, יש לנסות לגייס למטרה זו גם את החברה האזרחית במדינות השונות, באמצעות מאמץ לקיים שיח בסוגיות הקשורות בבניית משילות אפקטיבית, צמיחה כלכלית וביטחון. הרשתות החברתיות עשויות לסייע להכרת הלכידות של הציבור במדינות ערב ולהבנתם. פנייה ישירה באמצעות רשתות אלה לאזרחים מובילי דעת קהל ולמנהיגים של תנועות חברתיות עשויה לתרום לבניית קשר ואמון, עם השלכות חיוביות ארוכות-טווח.

ישראל תלויה בסיוע הביטחוני והמדיני האמריקאי, וכאמור, היחסים עם ארצות הברית מהווים נדבך חשוב בדימויה ההרתעתי במרחב. לפיכך, על ישראל להמשיך לקדם את שיתוף הפעולה עם הזרועות השונות של מערכת הביטחון האמריקאית, ולמנוע מגמות שליליות במערכת זו באמצעות התחשבות באינטרסים העולמיים והמזרח-תיכוניים של ארצות הברית. זאת, תוך מגמה להימנע ככל האפשר מפגיעה בחופש פעולה מדיני וביטחוני, בכל הקשור למימוש זכותה של ישראל להגנה עצמית.

### **ההישגים הביטחוניים הנדרשים**

כמה עקרונות יסוד למענה מערכתי לאתגרי הביטחון של ישראל כבר הוגדרו על ידי אהוד ברק, בעת שכהן כשר הביטחון, והם:<sup>2</sup> דבקות בזכות להגנה עצמית, שמשמעותה כי לישראל אחריות בלעדית לקבלת החלטות הנוגעות לביטחונה ולגורלה, וחיזוק יכולת ההגנה העצמית. ההישגים המדיניים-ביטחוניים הנדרשים אמורים לכוון את הפעלת כלל המאמצים. אולם, תפיסת הפעלת הכוח של ישראל עדיין מצומצמת וממוקדת בהשגת תוצאות צבאיות – ניצחון, הכרעה והרתעה – ופחות בתוצאות מדיניות, כלכליות ותשתיות, ובתהליכים המשרתים את האינטרסים של ישראל במערכת האזורית והבינלאומית. בהקשר זה, מרכיב חיוני הוא השגת לגיטימציה פנימית – מצד החברה האזרחית, וחיצונית – מצד המערכת הבינלאומית – לחתירה להשגת היעדים שקבעה הממשלה. לשם השגת לגיטימציה חשוב להבין כי כוח אינו עוד האמצעי הזמין היחידי להשגת היעדים המדיניים-ביטחוניים. עיצוב תוצאות העימות אינו תלוי רק בזהות הכוח שניצח בשדה הקרב, ומול האתגרים המורכבים קיים קושי להגיע להכרעה צבאית חד-משמעית, ונדרשות הכרה בלגיטימיות ובמידתיות של הפעלת הכוח הצבאי, והכרה

בינלאומית בנרטיב הישראלי ובבנייתו. לפיכך, יש לבחור באופציה הצבאית רק לאחר שמוצו כל המאמצים שאינם צבאיים – דיפלומטיים, משפטיים, הומניטריים, כלכליים ותשתיתיים, וכן מסרים אסטרטגיים ותקשורת.

תקופת בניית הלגיטימציה מאפשרת גם להבין את האתגרים הייחודיים, לבחון את ההשלכות האפשריות, להגדיר את הבעיה האסטרטגית ולגבש את הטכניקה המודיעינית-מבצעית שתהווה את המענה המיטבי לדרכי הפעולה של האויב. במקביל, ניתן להשלים את מוכנות וכשירות הכוחות ולרכז מאמץ למהלך צבאי קצר וממוקד, להשיג הכרעה ברורה במפגשים ברמה הטקטית ולהימנע מכניסה למצבים שבהם הכרעה כזאת אינה אפשרית. הכרעות טקטיות מצטברות משפיעות על יכולתו ורצונו של האויב לחולל סבב עימות חדש, ועל מידת ההתגייסות של האוכלוסייה התומכת בנטייתו הלוחמנית.

מיצוי הפעלת הכוח הצבאי מצריך שליטה בעצימות העימות ובמדרגות ההסלמה, תוך חתירה למערכות קצרות, לצמצום הפגיעה בעורף ולהשבה מהירה של שגרת החיים. מרחב הפעולה הצבאי מותנה במהלכים המדיניים וההומניטריים. לשם כך יש להקפיד על צמצום הנזק האגבי ומזעור הפגיעה וההיכיון עם אוכלוסייה אזרחית בשטח האויב. בשל העובדה שישראל מתמודדת עם שחקנים לא־מדינתיים ועם גורמי ג'האד עולמי, שיכולת ההשפעה על כוונותיהם מוגבלת, חשוב לחזק את מרכיבי ההרתעה מולם וגם להתיש את השחקנים הללו ברצף של פעולות חשאיות ומפתיעות, שיפגעו ביכולותיהם ובכושר התארגנותם. זאת, בהתאם לתפיסה של 'המערכה בין המערכות', המדגישה שיבוש והפרעה לתהליכי ההתעצמות, וכן מניעת הצטיידותם של גורמים סוררים בנשק המשנה את יחסי הכוחות, ועלול לפגוע בעליונות הצבאית וביתרונות היחסיים של מדינת ישראל. כל זאת, תוך מזעור ההשלכות הבלתי־רצויות של פעולות אלו, והימנעות מהסלמה לא־מבוקרת לעימות בעצימות גבוהה. לצורך ביסוס שקט ביטחוני ממושך, לצד חיזוק ההרתעה, חשוב לחתור לכינון משטר ביטחוני יציב המבוסס על הסדרים או הבנות עם היריב, בסיום הפעלת הכוח או המאמצים האחרים.

### **השפעות על בניין הכוח הצבאי**

נוכח הצמצום העקבי בחלקו של תקציב הביטחון ביחס לתוצר ולתקציב המדינה, חשוב לדבוק במתווה ועדת ברודט, שהמליצה להעניק למערכת הביטחון תקציב רב־שנתי שיתמוך בתכנון רב־שנתי. מגבלת המשאבים והתרבות האתגרים שיש בהם ממד של אי־ודאות מחייבות את הממשלה לקבוע סדר עדיפויות ברור להשקעה הביטחונית, באמצעות הערכת האיכות והיקף המענה הביטחוני-צבאי לאתגרים שישומנו כמרכזיים.

באופן פרטני, על ישראל להתמקד בתחומים הבאים: (1) שימור כוחו ההתקפי של צה"ל ויכולתו להשיג במהירות את היעדים שיקבע הדרג המדיני, במקרה של התדרדרות ביטחונית והסלמה, בעיקר בזירות עזה ולבנון. כמו כן, יכולות התאמה מהירה להתמודדות עם איומים א-סימטריים מזירות נוספות; (2) חיזוק רכיביה של הגנת העורף האזרחי והאסטרטגי של ישראל, על ידי המשך פיתוח מערכות התרעה ויירוט של טילים, רקטות וכלי-טיס בלתי-מאוישים, פיתוח יכולות הסייבר וכן שיפור ההגנה לאורך הגבולות, באמצעות בניית מכשול מתוחכם ושכלול יכולות המודיעין והתצפית מעבר לגבול; (3) יכולת להעתיק מאמץ בין זירות בזמן קצר, תוך התבססות על גמישות חיל האוויר ויכולות המודיעין; (4) ביסוס הרתעה, שתכליתה להרחיק את העימות הבא על ידי פגיעה בתהליכי ההתעצמות וההתארגנות של האויב, באמצעות בניית יכולות פעולה בטווחים רחוקים בעומק שטח האויב, בהפתעה ובחתימה נמוכה; (5) חיזוק המודיעין האופרטיבי, ובפרט יכולות איסוף ועיבוד, שבשילוב עם יכולות התקיפה והאש המדויקת יאפשרו למצות את היכולות המבצעיות של צה"ל; (6) הגברת השימוש בכלים הבלתי-מאוישים (כלי-טיס וכלי-רכב), המאפשרים חדירה לשטח האויב ופגיעה מדויקת במטרות אויב, תוך צמצום פגיעה בכוחות צה"ל. בד בבד – פיתוח אמצעים מפחיתי הרג, צמצום הנזק האגבי והפגיעה באזרחים שאינם מעורבים בלחימה, ובכך צמצום פוטנציאל ההסתבכות.

הסיוע הביטחוני ושיתוף הפעולה האסטרטגי של ישראל עם ארצות הברית הם מרכיב עיקרי בבניין הכוח ובשימור היתרון האיכותי של צה"ל, אל מול מגוון אתגרים צבאיים וא-סימטריים. חיוני לישראל להקפיד על הבנות עם הממשל, ולהמשיך לפתח את יכולות הפעולה המבצעית המשותפות.

## סיכום

עוגני הביטחון של ישראל מבוססים על: (1) שימור וחיזוק הסכמי השלום עם מצרים וירדן, יחד עם החתירה להסדר עם הפלסטינים, אשר יפתח הזדמנויות לכינון הסדרי ביטחון אזוריים, הסכמים והבנות עם המדינות הערביות; (2) כושר ההרתעה של ישראל, הנשען על היכולות הצבאיות הייחודיות – התקפיות והגנתיות – גמישות והתאמה מהירה למצבים חדשים, יחד עם הנכונות והנחישות בהפעלת הכוח – גלויה או סמויה – כאשר נדרש; (3) היתרונות האיכותיים והטכנולוגיים של ישראל גם בממד האזרחי וגם בתחומי הביטחון; (4) חסינות החברה האזרחית בישראל, יחד עם חיזוק יכולות הגנת העורף האסטרטגי והאזרחי, שמירה על רציפות תפקודית של המערכות, צמיחה כלכלית ושגרת חיים.

אל מול האתגרים הביטחוניים העומדים לפתחה של ישראל, על ממשלת ישראל לגבש מדיניות המשלבת מאמצים בשלושה מישורים במקביל. **במישור הביטחוני**, עליה להמשיך בהתבססות על יכולות הליבה העצמאיות והזכות להגנה עצמית, באמצעות ביסוס ההרתעה, חיזוק יכולות ההגנה והפעלת מאמצי סיכול מול איומים מידיים ומוחשיים. **במישור הבינלאומי**, על ישראל להמשיך להעמיק את הקשרים המיוחדים עם ארצות הברית כבעלת-הברית העיקרית שלה בתחום המדיני, הביטחוני והכלכלי. במקביל, נדרש מאמץ לנטרל כוחות דה-לגיטימציה, בין היתר בניסיון אמיתי לקדם הסדר עם הפלסטינים, תוך הימנעות מקביעת עובדות בשטח, כל עוד מתקיים תהליך מדיני רציני. בנוסף, על ישראל לתמוך במאמצי הקהילה הבינלאומית להגיע להסדר עם איראן שיבטיח כי תהיה רחוקה דיה מפצצה גרעינית, ולקיים דיאלוג פתוח עם הקהילה הבינלאומית במגוון הנושאים המשותפים, לצד נושאים במחלוקת. **בהיבט האזורי** קיימת הזדמנות, עקב האירועים והתהליכים במזרח התיכון, לקדם שותפויות עם מדינות ערביות ועם קהילות, קבוצות ועדות אשר להן תפקיד חיוני בעיצוב מחדש של המזרח התיכון. לישראל יתרונות טכנולוגיים ייחודיים בתחומי המים והאנרגיה, שבאמצעותם היא יכולה להרחיב את השפעתה במרחב. התקדמות בנתיב ההסדר עם הפלסטינים תסייע בכך.

אופי האתגרים המתפתחים בסביבתה האסטרטגית של ישראל, לצד כללי המשחק המקובלים במערכת הבינלאומית, מחייבים את ישראל לאמץ גישה רבת-חומית, המשלבת חשיבה מדינית, דיפלומטית, צבאית, חברתית, כלכלית, הומניטרית, משפטית ותקשורתית. הערכות מצב אמורות להתבצע תוך התחשבות במקורות עוצמה ובמרכזי השפעה וכובד, גם כאלה שאינם צבאיים ומשקפים שאיפות ורעיונות תרבותיים, ערכיים ונורמטיביים. אם תידרש ישראל להפעיל כוח צבאי, כדי להפיק ממנו את מלוא האפקטיביות יהיה צורך להתייחס גם להיבט של הלגיטימציה טרם הפעלת הכוח, בזמן הפעלתו ולאחר המערכה.

חשיבה רבת-חומית משולבת – הגם שאינה פשוטה לגיבוש וליישום – תסייע לישראל לקדם הידברות והבנות עם בעלות-בריתה ועם שכנותיה, למנף הישגים צבאיים להישגים מדיניים ולכונן כללי משחק מקובלים ומשטרי ביטחון יציבים בסביבתה.

## הערות

- 1 הכוונה לפעולות צבאיות ומודיעניות חשאיות ובעלות חתימה נמוכה בדרך כלל, המתבצעות בין סבבי הסלמה לעימותים צבאיים מקיפים יותר.
- 2 אהוד ברק בתפקידו כשר הביטחון, דבריו לחברי ועדת חוץ וביטחון, 19 במארס 2012, מדינת ישראל, משרד הביטחון.