



חרבות ברזל: מה עושים עם אסטרטגיית הביטחון הלאומי ותורת הביטחון הלאומי - כיווני חשיבה ראשוניים

מאת אל"מ (מיל') שי שבתאי

מבט מבס"א, מס' 2,252, 9 בינואר 2024

תקציר: תורת הביטחון של ישראל קרסה ב-7 באוקטובר, והדרך בה מנוהלת מלחמת חרבות ברזל משנה את רכיביה מהיסוד. ביום שאחרי המלחמה יידרש דיון עומק ברכיביה. כיצד נכון לקיים דיון כזה? נכון יהיה לשקול הפרדה בדיון: בעיסוק באסטרטגיית הביטחון הלאומי ידונו שאלות יסוד כמו - האם אנו לא נותנים משקל יתר לאתגר האיראני? מה הוא בסיס התפיסה הלאומית לגבי הסוגייה הפלסטינית? מה המינון הנכון בין עצמאות לבין תלות בארצות הברית? והאם ישראל היא מדינה אשר מנהלת סיכונים או מעצבת את המרחב? בדיון על תורת הביטחון יידונו סוגיות של חזרה לתפיסה של מלחמת מנע, הרחבת הגיוס במסגרת עקרון צבא העם, והעיסוק ברכיבי התורה (הרתעה, התרעה, הגנה, הכרעה): האם לא נכון לייצר דרוג ברור בין הרכיבים הליבתיים - הרתעה והכרעה - לבין אחרים ונוספים - כמו סיכול ומניעה - שהם רכיבים מאפשרים? את הדיון הזה נכון לשקול לעטוף בחקיקה מחייבת, שלפיה כל ממשלה חדשה תצטרך לאשר את אסטרטגיית הביטחון שלה בכנסת כתנאי להמשך כהונתה; תורת הביטחון תצטרך להתעדכן באופן מחייב - בהובלת שר הביטחון - מידי מספר שנים; ואילו אישור שנתי של מדיניות הביטחון יהיה תנאי להעברת תקציב המדינה.

אירועי ה-7 באוקטובר מסמנים קריסה של עקרונות היסוד של תורת הביטחון הלאומי של ישראל. שלושה מתוך ארבע רכיבי היסוד: ההרתעה, ההתרעה וההגנה כשלו לחלוטין, ונותרה ההכרעה שעומדת במוקד המלחמה.

במצב זה ברי כי מדינת ישראל אינה יכולה להמשיך ולהתבסס על תורת הביטחון הקיימת. נשאלת השאלה - מה עושים עם תורת הביטחון הלאומי? מדובר בדיון ארוך ומתמשך, שחשוב יהיה לקיימו לעומק לאחר סיום השלב השלישי של המלחמה. בנייר זה ברצוני להציב כיווני חשיבה ראשוניים על תכני תורת הביטחון ועל התהליך לעדכוןם.

ראשית, הגיעה העת לבצע את ההפרדה הנדרשת בין אסטרטגיית הביטחון הלאומי לבין תורת הביטחון (ולפסיק את העיסוק הנפסד והבעייתי בתפיסת הביטחון, שהיא הכול ולא כלום). אסטרטגיית הביטחון הלאומי היא תפיסת העולם הביטחונית-לאומית של

הממשל המכהן המגדירה את מכלול הנחות היסוד המוסכמות בתחום הביטחון הלאומי. היא מחברת בין היסודות הקבועים, המתהווים והמשתנים של הקיום הלאומי.

היסודות הקבועים של 'כוח העמידה' הוגדרו, למעשה, על-ידי דוד בן גוריון, והם חמישה: יתרון איכותי קונבנציונאלי; דימוי הרתעה גרעיני; יחסים מיוחדים עם מעצמה; עליונות טכנולוגית וכלכלית; וחוסן לאומי (ממלכתיות, דמוקרטיית רוב, רוח העם, העם היהודי).

אולם הדיון לגבי היסודות המשתנים לא מתקיים בישראל בצורה סדורה, וממשלה חדשה הנכנסת לתפקידה אינה מגדירה את האסטרטגיה שלה על בסיס תפיסת עולמה. אירועי ה-7 באוקטובר מראים, כי העדרו של דיון כזה יכול להוביל ל-18 שנה (מאז ההתנתקות), שבהם לא התרחשו שינויי עומק בגישה הישראלית, למרות שכיהנו במהלכם ארבעה ראשי ממשלה.

שאלות היסוד באסטרטגיית הביטחון הלאומי בתמונת המצב הקיימת יכולות להיות:

א. האתגר האיראני: האם אנחנו לא נותנים לו משקל יתר? אין ספק שתרחיש שבו המשטר האסלאמי האיראני מצויד בנשק גרעיני, הוא איום קיומי על ישראל, שיש לנסות ולמנוע אותו בכל דרך. מאמירה זו עדיין רחוקה הדרך לאסטרטגיה לאומית ברורה בסוגיה האיראנית.

איראן מתקדמת למרחב הסף הגרעיני בעיקר באמצעות צבירת חומר, אך עדיין יש מרחק בינה לבין פצצה, ואין סימנים שהיא כבר החליטה לייצר כזו. מה המשמעות של המצב הזה על האסטרטגיה הישראלית?

מנגד, ישראל לא עשתה עד היום 'הכל' כדי למנוע פצצה איראנית. היא לא תקפה צבאית את פרויקט הגרעין. מה זה אומר על מכלול שיקוליה בטיפול בסוגיית הגרעין האיראני?

במלחמה חרבות ברזל 'הציר האיראני', למעט אולי חזבאללה שאעסוק בו להלן, התגלה כ'נמר של נייר' ביכולת לממש מתארים שיפגעו קשות בישראל. מה מצב זה אומר על היחס הישראלי כלפי איראן בסוגיות שאינן נשק גרעיני? כיצד, למשל, משקללים את האיום מבית על המשטר או את מורתעותו מהתנגשות כוללת במכלול השיקולים האסטרטגיים של ישראל?

ב. הסוגייה הפלסטינית: מלחמת חרבות ברזל פותחת פתח לשינוי, ולו רק בגלל שבעזה הולך להתעצב סדר אזרחי חדש שהקשר שלו לרשות הפלסטינית יהיה רופף לכל הפחות בשלבים הראשונים. לצד ההתעצבות מחדש של הרשות הפלסטינית לאחר מות אבו מאזן מדובר בהזדמנות גדולה לעשות 'התנעה מחדש' לאסטרטגיה ישראלית ברורה.

לאחר שני עשורים של דחיית הקץ ו'ניהול סכסוך', האם לא הגיעה העת שישראל תחליט מה החזון שלה לגבי 'השטחים'? האם היא רוצה להחזיק ולספח את חלקם ('גושי ההתיישבות' שטחי C?) כדי לממש את חזון החיבור בין עם ישראל לארץ ישראל? האם היא רוצה לשלוט בשטחים שבהם אוכלוסייה פלסטינית (עזה? הערים והישובים הגדולים ביהודה ושומרון?), או לייצר מציאות של יישות מדינית אחרת תוך שמירה על חופש הפעולה הביטחוני?

ג. עצמאות מול תלות: מלחמת חרבות ברזל הוכיחה את התלות הישראלית - המדינית והצבאית - בארצות הברית. עומק התלות בעייתי מאוד, ומצביע על מחדל תכנוני וביצועי לגבי ההחלטה עד כמה לייצר יכולות עצמאיות או להיות תלוי בווינגטון. גילינו שישראל נמצאת בנקודה בעייתית בעוצמת התלות, במיוחד כשמגמות העומק בארצות הברית בסוגיה הישראלית בעייתיות. החלטות כלכליות ומשאביות הובילו להתפתחות פער אסטרטגי.

עד כמה ישראל מוכנה להשקיע בעצמאות ביטחונית וכלכלית? מה עומק המחויבות הטבעית שלה למחנה האמריקני בעולם ואיזה מחירים היא מוכנה לשלם על כך? עד כמה היא נכונה לפזר סיכונים ולהיקשר כלכלית ואולי גם ביטחונית עם מדינות מפתח אחרות? עד כמה צריך לשמר את הקשר הישיר עם רוסיה ולמתן את יחסה לישראל (כפי שקורה בימים אלו לאחר 'פתיחה רעה' מצד מוסקבה במלחמת חרבות ברזל)?

ד. שינוי היחס לבריתות אזוריות: שאלת המשך לסוגיית העצמאות מול תלות היא עד כמה ישראל מוכנה ליטול את הסיכון ולהיקשר כלכלית ובמידה מסוימת ביטחונית לקואליציה אזורית בהובלת סעודיה? האם ישראל מוכנה להשתלב באזור באופן שייצור לה תלות – למשל, באנרגיה או בהשקעות בהייטק ובתשתיות קריטיות - בגורמים במרחב?

ה. ניהול סיכונים או עיצוב: ישראל מתנהלת באופן בסיסי בגישה של ניהול סיכונים ושמירה על יציבות. היא בחרה לשמר את שלטון החמאס בעזה, לא לפעול להפלת משטר אסד בסוריה או להכריע את ארגון חזבאללה ולשנות מהיסוד את הסדר בלבנון. מלחמת חרבות ברזל משנה זאת. ישראל פועלת באופן אקטיבי לשינוי הסדר השלטוני ברצועת עזה.

האם המהלך ברצועת עזה מסמל מעבר של האסטרטגיה הישראלית לגישה יוזמת או מעצבת?

ו. רכיב הפעלת הכוח: לאחר שנים של הימנעות ישראלית מהפעלה מלאה של הכלי הצבאי המשמעותי ביותר שלה – צבא היבשה המתמרן וההתקפי – הוא מופעל בהצלחה רבה בעזה, ומוכיח שכוח צבאי התקפי היה ונשאר רכיב מהותי ב'ארגז הכלים האסטרטגי של ישראל. לאור אירועי ה-7 באוקטובר גם הוזזו למקום נמוך יותר שיקולים של חיי אדם – חיילים או אזרחים (חטופים) – מתוך הבנה שהצורך האסטרטגי הלאומי גובר (לא תמיד ולא בכל דרך) על חיי הפרט.

האם אסטרטגיית הביטחון הלאומי של ישראל תתייחס מעתה ביתר גמישות לאופציה של הפעלת הכוח הצבאי בדגש כל התמרון הקרקעי?

יש עוד שאלות שנכון לשאול בקומת אסטרטגיית הביטחון הלאומי, למשל, איך התשובות על השאלות הללו משפיעות על רכיבי כוח העמידה. המענה על כלל השאלות מצריך חשיבה עמוקה, והיציאה ממלחמת חרבות ברזל מהווה הזדמנות בלתי חוזרת לקיים אותה ברמה הלאומית.

תורת הביטחון של ישראל מצריכה, על אחת כמה וכמה, חשיבה מחדש לאור המהלומות שספגה ישראל ב-7 באוקטובר. תורת הביטחון היא מסמך היסוד של המערכת הביטחונית, ובמהותה אינה מושפעת באופן מידי מתפישת העולם של הדרג המדיני הנבחר. היא מגדירה את מוסכמות היסוד - עקרונות ומושגים - של דרכי ההתמודדות העקרוניות עם אתגרים ביטחוניים-צבאיים. הדיון שצריך להתפתח בעקבות מלחמת חרבות ברזל טומן בחובו פוטנציאל לשינוי עמוק בתורה הקיימת או שמא חזרה ליסודות לאחר עשרות שנים של השתנות בפועל.

במסגרת הדיון בעקרונות - המתרגמים את כוח העמידה לכוח מחץ צבאי - סימני השאלה שרצוי שיישאלו הנם:

א. העברת המלחמה לשטח היריב הנובעת מעקרון היסוד של אסטרטגיה הגנתית וגישה התקפית: האם במציאות שנוצרה בשל מלחמת חרבות ברזל – ובצל ההחלטות האסטרטגיות שיתקבלו על מידת הנכונות להפעיל כוח על מנת לעצב את המרחב בהתאם לצרכי ישראל – לא נכון להציב מחדש את מלחמת המנע או את מכת המנע במרכז תורת הביטחון של ישראל?

ב. עקרון צבא העם: לאור הקריטיות שנחשפה בחרבות ברזל של היקף הכוח המתמרן, הצורך - כנראה - בהגדלת הגרעין הסדיר ובמיצוי - כפי שנעשה במלחמה - של מערך המילואים, האם לא נכון לחזור לאחור מהחלטות שהביאו לשחיקה ברכיבי צבא העם? במסגרת זו: האם צרכי הביטחון המעודכנים לא מחייבים דיון מחודש בסוגיית האוכלוסיות המשרתות? איך מנתקים ככל הניתן את הדיון מההקשר הפוליטי המפלג שלו ומקיימים אותו במרחב הדיון על הצורך הביטחוני?

דיון מהותי יותר הנו ברכיבי היסוד של תורת הביטחון: הרתעה, התרעה, הגנה והכרעה. אירועי ה-7 באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל החזירו את ההכרעה לליבת ההישג הנדרש בתורת הביטחון. עשרות שנים של התרחקות ממנה ויצירת חלופות בדמות 'מערכות הרתעה' ומענה הגנתי התגלו כרלבנטיות פחות לסוגי האויבים עימם מתמודדת ישראל. לדיון על רכיבי היסוד יכולים להיות מספר כיוונים:

א. צמצום רכיבי היסוד להרתעה והכרעה בלבד: אלו הם, בפועל, שני מצבי היסוד שבהם מדינת ישראל יכולה להרשות לעצמה להימצא מול אויביה.

ב. יצירת דרוג בין הרכיבים: הרתעה והכרעה כרכיבי הליבה והרכיבים האחרים - התרעה, הגנה ואולי גם סיכול ומניעה והשתתפות בקואליציות - כמסייעים להשגת רכיבי הליבה.

ג. גמישות ביישום הרכיבים: קביעה כי כל רכיבי היסוד הנם בעלי תוקף, אך יש שינויים בהתאם לאויב ולהקשרו של היישום. בשונה מהדיון בעשורים האחרונים שביטא סחף מהכרעה לכיוון רכיבים אחרים, ניתן יהיה להשתמש בכל הרכיבים בהתאם לצורך. למשל, מול יריבים מסוימים יעמדו בליבה הכרעה והרתעה, והרכיבים האחרים יסייעו; בעוד שמול יריבים אחרים המענה יתבסס על מניעה או סיכול וקואליציות והאחרים יהיו פחות רלבנטיים.

מדיניות הביטחון, שהנה מסמך עקרונות הפעולה של המערכת המדינית-ביטחונית המבטא הערכת המצב הלאומית העיתית ואת הנחיותיו של הדרג המדיני, תיגזר מאסטרטגיית הביטחון הלאומי ותורות הביטחון הלאומי המעודכנות, ותעודכן אחת לשנה.

אחת הדרכים לקדם עיסוק סדור ברמות הביטחון הלאומי הנה באמצעות חקיקה מחייבת. הגדרה בחוק של תהליכים מובנים לקביעת מסמכי הביטחון הלאומי, אישור בקבינט/ממשלה והצגתם ואישורם בכנסת. תהליכים אלו יולידו עיסוק מהותי, מובנה ומתמשך בביטחון הלאומי. במסגרת זו:

א. אסטרטגיית הביטחון הלאומי היא מסמך היסוד של הדרג המדיני הנבחר, ועם כינונה של ממשלה חדשה יוביל המטה לביטחון לאומי תהליך סדור ומובנה לתיקופה מחדש. הקבינט יאשר את מסמך אסטרטגיית הביטחון הלאומי המסווג ונגזרת גלויה שלו, שתפורסם ברבים. ראש הממשלה יביא את מסמך אסטרטגיית הביטחון הלאומי הגלוי לאישור הכנסת במסגרת הודעה מדינית עד חצי שנה מיום כינון הממשלה. אישור הכנסת למסמך יהווה הצבעת אמון בממשלה.

ב. תורת הביטחון הלאומי היא מסמך היסוד של המערכת הביטחונית-לאומית. אחת לחמש עד שבע שנים יחויב שר הביטחון להנחות את מערכת הביטחון על תהליך עדכון. בתום התהליך יאשר הקבינט את מסמך תורת הביטחון הלאומי המסווג ואת הנגזרת הגלויה, וזו תפורסם.

ג. מדיניות הביטחון הלאומי היא מסמך עקרונות הפעולה של המערכת המדינית-ביטחונית לשנה הקרובה. היא תעודכן אחת לשנה בתהליך בהובלת המטה לביטחון לאומי, ותאושר על-ידי הממשלה והכנסת כתנאי לאישור תקציב המדינה.

העיסוק השיטתי והמחייב במסמכי הביטחון הלאומי, כפי שקורה בארצות הברית ובמדינות מתוקנות נוספות בעולם, יחייב לבחון מחדש – כולל באופן פומבי – את עקרונות הביטחון הלאומי. גם אם יבוצע בחלק מהמקרים על מנת לצאת ידי חובה ותוך פער בינו לבין היישום במציאות, הוא יקשה על מקבלי ההחלטות ומערכת הביטחון להתחמק מדיון בסוגיות המפתח ולהיקלע לקונספציות ארוכות טווח, שסופם – במקרים רבים – להישבר בדרך ובנסיבות לא נוחות לישראל, כפי שקרה ב-7 באוקטובר.

אל"מ (מיל") שי שבתאי הוא חוקר בכיר במרכז בס"א, מומחה לביטחון לאומי, תכנון אסטרטגי ותקשורת אסטרטגית. אסטרטג בתחום הגנת הסייבר ויועץ לחברות מובילות בישראל. שי עומד לסיים את הדוקטורט שלו באוניברסיטת בר-אילן.