BESA
מרכז בגין-סאדאת
למחקרים אסטרטגיים
אוניברסיטת בר־אילן

אסטרטגיית הביטחון הלאומי של ישראל: מבט היסטורי ובסיס לדיון

שי שבתאי



עיונים בביטחון המזרח התיכון מס' 216

אוניברסיטת בר-אילן
עיונים בביטחון המזרח התיכון מס׳ 216

אסטרטגיית הביטחון הלאומי של ישראל: מבט היסטורי ובסיס לדיון

אל״מ (מיל׳) שי שבתאי

אסטרטגיית הביטחון הלאומי של ישראל:
מבט היסטורי ובסיס לדיון

אל"מ (מיל') שי שבתאי

Israel's National Security Strategy:
A Historical Perspective and a Basis for Discussion

Col. (res.) Shay Shabtai

מרכז בגין-סאדאת למחקרים אסטרטגיים (בס"א)
אוניברסיטת בר-אילן
רמת גן 5290002
טל' 03-5318959
besa.center@biu.ac.il

ISSN 0793-1042

נובמבר 2026

© כל הזכויות שמורות
תמונת שער: Gemini Generated Image

מרכז בגין-סאדאת (בס"א) למחקרים אסטרטגיים

מרכז בגין-סאדאת למחקרים אסטרטגיים (מרכז בס"א) עורך מחקרים מכווני מדיניות בנושאים אסטרטגיים - במיוחד בנושאים הקשורים לביטחון הלאומי של ישראל ולמדיניות החוץ שלה - ובסוגיות אזוריות במזרח התיכון.

פרסומיו של מרכז בס"א מכוונים אל מקבלי ההחלטות הישראלים הבכירים במערכת הפוליטית, בממסד הביטחוני ובשירות החוץ של ישראל, וכן אל הסגל הדיפלומטי, התקשורת, הקהילה האקדמית, מנהיגי הקהילות היהודיות ברחבי העולם והקהל המשכיל באופן כללי.

המרכז מקיים כנסים בין-לאומיים, הרצאות ותדרוכים המיועדים לקהל בין-לאומי ומקומי. באירועים אלה משתתפים מומחים מובילים בתחומם מן האקדמיה ואנשי מעשה מהארץ ומחו"ל. מרכז בס"א פיתח שיתופי פעולה פוריים עם מכונים מובילים בתחום המחקר האסטרטגי בכל רחבי העולם.

ועד מנהל

פרופ' אמנון אלבק, מר זהר ינון, פרופ' גלית נהרי, ד"ר נחשון פרז, פרופ' אריה צבן, פרופ' ג'ונתן ריינהולד, פרופ' איתן שמיר.

צוות המרכז

מנהל המרכז: פרופ' איתן שמיר
חוקרים: פרופ' דני אורבך, תא"ל (מיל') ערן אורטל, פרופ' אפרת אביב, ד"ר שי אטיאס, סא"ל (מיל') ד"ר רפאל בוכניק-חן, ד"ר זיו בורר, פרופ' יעלי בלוך-אלקון, ד"ר יהודה בלנגה, אלוף (מיל') ד"ר יעקב בנג'ו, סא"ל (מיל') ד"ר שאול ברטל, פרופ' איתן גלבוע, ד"ר לורן דגן עמוס, אלוף (מיל') גרשון הכהן, ד"ר עדו הכט, השגריר מיכאל הררי, תא"ל (מיל') ד"ר מוני חורב, פרופ' ולדימיר (זאב) חנין, פרופ' יהושע טייטלבאום, פרופ' אודי לבל, ד"ר אלון לבקוביץ, סא"ל (מיל') דוד לוי, ד"ר ניר לויטן, אלוף במיל' אליעזר מרום, מר צח משה, פרופ'לאוניד סורקין, פרופ' שמואל סנדלר, פרופ' יורם עברון, פרופ' יונתן פאקס, ד"ר אייל פינקו, ד"ר נתנאל פלמר, פרופ' אפרים קארש, ד"ר ניר ראובן, ד"ר עוזי רובין, ד"ר אלישבע רוסמן, ד"ר עילי רטיג, פרופ' יונתן ריינהולד, מר רון רייס, אל"מ (מיל') שי שבתאי, סא"ל (מיל') ד"ר דני שוהם, ד"ר אמירה שיף, פרופ' שלמה שפירא.
מרכזת: אלונה ברינר
מנהלת משרד ושיווק דיגיטאלי: שני שריקי
עריכה באנגלית: יהודית לוי

אסטרטגיית הביטחון הלאומי של ישראל: מבט היסטורי ובסיס לדיון

אל"מ (מיל') שי שבתאי

תקציר

ב-11 ביוני 2025, יום לפני מבצע עם כלביא, התקבל בכנסת, ביוזמת גדי איזנקוט ויולי אדלשטיין, חוק אסטרטגיית הביטחון הלאומי, תשפ"ה-2025. החוק קובע כי "עם כינונה של ממשלה חדשה... המטה לביטחון לאומי יכין את הצעת האסטרטגיה המדינית-ביטחונית... הממשלה תאשר את האסטרטגיה המדינית-ביטחונית בתוך חמישה חודשים מיום כינון ממשלה חדשה...". המשמעות היא שבפני הממשלה החדשה שצפויה לקום בעקבות הבחירות שהתקיימו בסוף אוקטובר 2026 יעמוד האתגר של גיבוש מסמך מחייב ראשון בנושא אסטרטגיית הביטחון הלאומי.

אסטרטגיית הביטחון (National Security Strategy, National Security White Paper) מנתחת את נתוני היסוד ואת ההקשר הרחב של הקיום הלאומי - גאופוליטי, כלכלי, דמוגרפי, חברתי, היסטורי, תרבותי, מדיני וביטחוני-צבאי. לאחר מכן היא מגדירה - בזיקה לתפיסת העולם של הדרג המדיני הנבחר - את היעדים הלאומיים (Ends); פורסת את היכולות הלאומיות (Means); וקובעת את דרכי הפעולה העקרוניות (Ways) המאפשרות ליכולות הלאומיות לממש את היעדים הלאומיים. גישה זו שונה במהותה מהדיון המקובל והבעייתי בישראל על 'תפיסת הביטחון', שהיא למעשה, ברובה, תורת ביטחון.

אל"מ (מיל') שי שבתאי הוא סגן מנהל מרכז בס"א, מומחה לביטחון לאומי, לתכנון אסטרטגי ולתקשורת אסטרטגית. הוא אסטרטג בתחום הגנת הסייבר ויועץ לחברות מובילות בישראל. שי היה חבר במזכירות ועדת מרידור לגיבוש תפיסת הביטחון, וכתב חלקים משמעותיים מהדו"ח.

מסמך זה, המבוסס על מחקר מקיף, מציג את עקרונות אסטרטגיית הביטחון הלאומי של ישראל, כפי שהתעצבו לאורך השנים עד 2010. בסופו הוא סוקר את התמורות האפשריות מאז, ובמיוחד מאז מתקפת 7 באוקטובר, אף שסקירת התמורות מאז 2010 אינה מבוססת על מחקר שיטתי.

בהיעדר מסמכים כתובים ומאושרים במדינת ישראל לכל אורך התקופה הנסקרת, ההמשגה 'אסטרטגיית ביטחון לאומי' מכוונת לעקרונות האסטרטגיה המוסכמים בפועל, כפי שהתגבשו במהלך מקרי בוחן משמעותיים עבור מקבלי ההחלטות. מדובר במצבים שבהם תפיסות עולם, שעד לאותו שלב היו בחזקת אמירות פוליטיות או ניתוחים אסטרטגיים ערטילאיים, פגשו את אילוצי המציאות, וכפועל יוצא התעצבו. הדינמיקה המורכבת חידדה וזיככה את עקרונות האסטרטגיה שהופעלו במהלך האירוע, והתקבעו כתפיסות לאחריו.

המסמך נועד לספק בסיס היסטורי לתהליך שאמור להתקיים על-פי חוק. בחלק מהסוגיות ניתן יהיה להחליט על עקרונות רק בראייה של מספר שנים קדימה, ומתוך הבנה שהמציאות הלא יציבה - שבמרכזה עתיד מערכת היחסים עם ארצות הברית, מצבה של איראן והאיום ממנה ותמורות אסטרטגיות באזור - תשפיע עליהם במעלה הדרך. נראה כי בשונה משישים שנות העצמאות עד 2010, בעשורים הקרובים אסטרטגיית הביטחון צפויה להיות דינמית יותר. התקווה היא שמסמך זה יעשיר את הדיון הצפוי, וישרת אותו.

רקע

ב-11 ביוני 2025, יום לפני מבצע עם כלביא, התקבל בכנסת, ביוזמת גדי איזנקוט ויולי אדלשטיין, חוק אסטרטגיית הביטחון הלאומי, תשפ"ה-2025. החוק קובע כי:

> "עם כינונה של ממשלה חדשה, יגבש המטה לביטחון לאומי את הצעת האסטרטגיה המדינית-ביטחונית של מדינת ישראל לקידום האינטרסים המדיניים והביטחוניים...
>
> תתייחס להנחות היסוד בנוגע לאתגרים ולהזדמנויות המדיניים והביטחוניים הניצבים בפני מדינת ישראל, יפורטו בה האיומים והאתגרים ודירוגם וכן האמצעים והדרכים להתמודד עימם, לרבות הצגת החלופות לפירוט האמור, והיא תכלול, בין השאר, את אלה:
>
> (1) היעדים המדיניים והביטחוניים, הכוללים את המטרות והאינטרסים המדיניים והביטחוניים הנדרשים לשם הבטחת קיומה, עוצמתה וביטחונה של מדינת ישראל;
>
> (2) האתגרים המדיניים והביטחוניים, הכוללים את מיפוי האיומים על המצב המדיני-ביטחוני, בראייה שנתית ורב-שנתית, וניתוח הזירות המדיניות והביטחוניות, ובכלל זה זירת הפנים...
>
> המטה לביטחון לאומי יכין את הצעת האסטרטגיה המדינית-ביטחונית... הממשלה תאשר את האסטרטגיה המדינית-ביטחונית בתוך חמישה חודשים מיום כינון ממשלה חדשה...
>
> האסטרטגיה המדינית-ביטחונית תהיה סודית ופרסומה אסור; ואולם, המטה לביטחון לאומי יפרסם... תמצית של האסטרטגיה..."

אסטרטגיית הביטחון (National Security Strategy, National Security White Paper) מנתחת את נתוני היסוד ואת ההקשר הרחב של הקיום הלאומי - גאופוליטי, כלכלי, דמוגרפי, חברתי, היסטורי, תרבותי, מדיני וביטחוני-צבאי. לאחר מכן היא מגדירה - בזיקה לתפיסת העולם של הדרג המדיני הנבחר - את היעדים הלאומיים (Ends); פורסת את היכולות הלאומיות (Means); וקובעת

את דרכי הפעולה העקרוניות (Ways) המאפשרות ליכולות הלאומיות לממש את היעדים הלאומיים. גישת ה-Means-Ways-Ends מבוססת על החשיבה של קרל פון קלאוזביץ' בספרו "על המלחמה", ואומצה כשיטת ניתוח.

תורת (דוקטרינת) הביטחון (National Security Doctrine, National Security Guidance) מתמקדת בהגדרת דרכי ההתמודדות העקרוניות עם אתגרים ביטחוניים-צבאיים. מדיניות הביטחון (National Security Policy, National Security Review) עוסקת בהגדרת קווי הפעולה הנוכחיים בחיבור שבין עקרונות אסטרטגיית הביטחון ותורת הביטחון לבין הערכת המצב הלאומית התקופתית ורצונותיו של הדרג המדיני.

מדרג מסמכים זה אינו גחמה, אלא ביטוי של מבנה תיאורטי המחבר בין הקבוע למשתנה, בין הממד הלאומי המתמשך לממד המדיני-פוליטי המתחלף, בין הרמה המדינית-אסטרטגית לרמה הצבאית-ביטחונית. ההפרדה בניתוח למסמכים שונים או לחטיבות שונות באותו מסמך חיונית על מנת ליצור את הדיון הנפרד בכל אחת מהרמות - למשל, במטרות הלאומיות - וחשוב מכל - בקשרי הגומלין ביניהן ומשמעויות קשרי גומלין אלו. הבחנה זו נגזרת גם משלושת המושגים שבהם נעשה שימוש: אסטרטגיה - שמהותה חיבור בין עוצמות לאומיות ליעדים; דוקטרינה - שמהותה גישת יסוד; ומדיניות - שמהותה כיוון פעולה בהקשר נתון.

בנקודה זו נכון להדגיש בלבול מושגי הקשור ברמות הביטחון הלאומי. ברמת מסמכי היסוד הלאומיים, ה"אסטרטגיה" ו"תורת הביטחון" קודמות, ואילו "המדיניות" נמצאת מתחת להן ומבוססת עליהן. עם זאת, קיים גם מדרג רמות המלחמה, שאותו הגדיר קלאוזביץ' כ"מדיניות" (Policy) - "אסטרטגיה צבאית" - "טקטיקה", ואילו בעשורים האחרונים הורחב לחמש רמות, כפי שמפרט אותן לוטוואק, שהן: הרמה הטכנו-טקטית, הרמה הטקטית, הרמה האופרטיבית, רמת האסטרטגיה הצבאית ורמת האסטרטגיה-רבתי המקבילה לרמת "המדיניות" של קלאוזביץ'. במדרג זה "המדיניות" ("האסטרטגיה-רבתי") קודמת ל"אסטרטגיה" (הצבאית), והאחרונה נובעת ממנה. יוצא מכך ששתי המשגות שונות של הדיון בביטחון הלאומי משתמשות בשני המושגים "מדיניות" ו"אסטרטגיה" במובנים שונים ובהיררכיה הפוכה.

בישראל, ככל הנראה גם כתוצאה מהבלבול המושגי הזה, השתרש המונח "תפיסת הביטחון", שעניינו דיון חלקי בכל אחת מהקומות. כפועל יוצא לא התקיים דיון סדור בקומת אסטרטגיית הביטחון הלאומי. מצב זה גורם לכך שאסטרטגיה זו היא, למעשה, מרחב דיון ולכל היותר מבנה של קביעות לא פורמליות.

בהיעדר מסמכים כתובים ומאושרים במדינת ישראל, ההמשגה "אסטרטגיית ביטחון לאומי" מכוונת לעקרונות האסטרטגיה המוסכמים בפועל, כפי שהתגבשו במהלך מקרי בוחן משמעותיים עבור מקבלי ההחלטות. מדובר במצבים שבהם תפיסות עולם, שעד לאותו שלב היו בחזקת אמירות פוליטיות או ניתוחים אסטרטגיים ערטילאיים, פגשו את אילוצי המציאות, וכפועל יוצא התעצבו. הדינמיקה המורכבת חידדה וזיככה את עקרונות האסטרטגיה שהופעלו במהלך האירוע, והתקבעו כתפיסות לאחריו.

מסמך זה, המבוסס על מחקר מקיף, מציג את עקרונות אסטרטגיית הביטחון הלאומי של ישראל, כפי שהתעצבו לאורך השנים עד 2010. בסופו הוא סוקר את התמורות האפשריות מאז ובמיוחד מאז מתקפת ה-7 באוקטובר, אף שסקירת התמורות מאז 2010 אינה מבוססת על מחקר שיטתי. הוא נועד לספק בסיס היסטורי לתהליך שאמור להתקיים על-פי חוק לאחר הקמת הממשלה החדשה בישראל.

מרחב הדיון על אסטרטגיית הביטחון: תמונת המצב בשנת 2010

להלן ריכוז עקרונות אסטרטגיית הביטחון הלאומי של ישראל בסוגיות המפתח, תוך ציון בסוגריים של האירועים שבהם התעצבו לראשונה.

עקרונות כלליים

יעד העל הלאומי: על בסיס מגילת העצמאות ניתן לקבוע כי מהותו היא הבטחת קיומה של "מדינת ישראל כמדינת העם היהודי" והגנה עליה. מדינה הפתוחה לעלייה יהודית, מתפתחת, מבוססת על יסודות החירות והצדק, חותרת לשלום, מקיימת שוויון זכויות גמור וחופש אמונה לאזרחיה, ומהווה חלק ממשפחת העמים (תפיסת בן-גוריון; לאורך השנים נוסחו כמה הגדרות של היעד הלאומי התואמות עקרונות אלו, למשל בדו"ח ועדת מרידור ב-2006).

ישראל צפויה למאבק ממושך עד שהאזור יכיר בזכות קיומה ובמעמדה. נוכח הנחיתות הגאואסטרטגית המובהקת שלה מול מדינות ערב (בשטח, בגודל האוכלוסייה ובמשאבים), עליה לבסס מולן כוח עמידה, קרי, להגדיל משמעותית את כלל המשאבים האנושיים והחומריים העומדים לרשות האומה (תפיסת בן-גוריון).

חמישה יסודות אמורים לבסס את כוח העמידה הנשען בעיקרו על "הסתמכות עצמית":

יתרון איכותי קונבנציונלי: לצה"ל יהיה יתרון איכותי מובהק על יריביו.

דימוי הרתעה גרעינית: פיתוח תשתית גרעין תוך שמירה על מדיניות העמימות באשר למטרותיה וכפועל יוצא ליכולות ישראל בתחום זה לשם יצירת דימוי של מדינה בעלת יכולות גרעין צבאיות.

יחסים מיוחדים עם מעצמה: הזדקקות לגיבוי של מעצמה המתבטא ב"יחסים המיוחדים" עם ארצות הברית.

עליונות טכנולוגית וכלכלית: ישראל, החסרה משאבי טבע והקטנה בגודלה ובאוכלוסייתה, תוכל להתקיים רק אם תגיע לעליונות טכנולוגית וכלכלית על סביבתה תוך מיצוי של המשאב העיקרי העומד לרשותה: איכות האנשים.

חוסן לאומי: לא ניתן יהיה לשמר את היתרונות הללו מבלי לטפח חוסן לאומי המבוסס על אתוס ישראלי. המרכיבים החיוניים הם תפיסה ממלכתית; עלייה; גיוס החובה ועקרון "צבא העם"; יכולת התמודדות עם משברים; ושימור הזיקה לקהילות היהודיות (תפיסת בן-גוריון).

חתירה לתקופות ארוכות של שקט ודחייה ככל הניתן של עימותים צבאיים נועדו לאפשר את פיתוח כוח העמידה, כדי שבעת הצורך, אפשר יהיה לרכזו לכוח מחץ שיביא להכרעה צבאית מהירה, שתוביל לתקופה ארוכה של שקט ויציבות (תפיסת בן-גוריון).

מעמדה האסטרטגי של מדינת ישראל במרחב יתייצב כתוצאה מהכרעה מצטברת בסבבי המלחמה עד שמדינות ערב ישלימו דה-פקטו עם קיומה של ישראל ויהיו נכונות להגיע עמה לשלום המייצג השלמה זו (תפיסת בן-גוריון המבוססת על "קיר הברזל" של ז'בוטינסקי).

לאחר הכניסה לעידן ההסדרים המדיניים שראשיתו בתהליך השלום עם מצרים, מעבר לפעולה בשני ערוצים מקבילים ואף משולבים: חתירה לשלום והפעלת כוח צבאי בעיקר למטרות הגנה וסיכול (מלחמת לבנון הראשונה). במסגרת זו מעבר ל"תפיסת הסבבים" או ל"מערכות ההרתעה" (השהייה בלבנון, מלחמת לבנון השנייה, הסבבים מול עזה, בדגש על תקופת שלטון החמאס). עם זאת, "כוח קשה" הוא הדומיננטי במענה הישראלי הכולל, ו"כוח רך" משלים אותו (האינתיפאדה הראשונה).

יש להימנע ממהלכים שמטרתם לעצב את הסביבה הפוליטית במדינה אחרת: האפשרות להשפיע באמצעות כלים צבאיים ומדיניים על ההתפתחויות בסביבה האזורית אינה חלק מסל החלופות הישראלי (מלחמת לבנון הראשונה).

תפיסת המלחמה

ריכוז כוח העמידה לכוח מחץ יביא להכרעה צבאית מהירה, שתוביל לתקופה ארוכה של שקט ויציבות. היציאה למלחמה על מנת להקדים את היריבים יכולה להיות גם ביוזמה ישראלית ("מלחמה מונעת"/"מלחמה מקדימה") (תפיסת בן-גוריון).

האפשרות של קואליציה צבאית ערבית כוללת נגד ישראל, שעשויה להוות איום קיומי צבאי, נחלשה. ניתן לבודד זירה ערבית ולהילחם בה, תוך שהסיכון להסלמה בזירות נוספות נמוך (מלחמת המפרץ הראשונה).

על ישראל להחזיק יכולת צבאית לפגוע במאמצי יריבים להשיג נשק גרעיני, שהנו האיום הקיומי העדכני, והיא נכונה להפעילה על מנת להסיר או לדחות את הבשלת האיום (הכור בעיראק).

לצד "הביטחון היסודי" מבוצע גם "ביטחון שוטף" שמטרתו יצירת "הרתעה שוטפת" מול הטרור. בין שני אלו נוספה "תפיסת הסבבים" (או "מערכות ההרתעה"): כל שלוש עד ארבע שנים יתבצע סבב לחימה מול יריב לא מדינתי על מנת לשקם את ההרתעה ואת כללי המשחק מולו מבלי להכריעו. זאת, במאפייני לחימה של העידן "הפוסט-הרואי" הכולל צמצום של התמרון היבשתי ההתקפי על מנת להקטין את מספר האבדות לצה"ל ולאזרחים ומעבר למיקוד במאמץ האש המדויקת (בעקבות מלחמת לבנון הראשונה).

בשונה מהרצון לקצר את המלחמות מול צבאות, למערכת הרתעה אין מסגרת זמן או היקף מוגדרים, והיא מתפתחת בהתאם לנסיבות. הגורמים המגבילים אותה בפועל הם היקף הפגיעה בעורף, האבדות הישראליות - חיילים ואזרחים - והלגיטימציה הבינלאומית ובתוכה בעיקר התמיכה האמריקנית (מלחמת לבנון השנייה).

ישראל לא תיזום מערכה זו במטרה לבלום את התחזקותו והתעצמותו של היריב, אלא תצא אליה כתגובה הכרחית למהלך מרחיק לכת מצדו (פעולת החטיפה). אפשרית "מתקפת מנע" לפגיעה בהתעצמות מרחיקת לכת של היריב או על מנת לסכל מהלך צפוי שלו, אך זו תבוצע רק במצב קיצוני ביותר, שספק אם יכול להתהוות טרם יוזמה של היריב (מלחמת לבנון השנייה).

יש להימנע מהחזקה מתמשכת של שטח, שעליו השתלט צה"ל במהלך מבצע צבאי, עד להשגת מטרות מדיניות: חסרונותיה של חלופה כזו - בעיקר לנוכח התפתחות לוחמת גרילה ומחיריה - עולים במידה ניכרת על יתרונותיה. גם לנסיגה משטח לאחר זמן יש מחיר בשחיקת ההרתעה הישראלית (מלחמת לבנון הראשונה).

העורף הישראלי פגיע לאיום הטילים והרקטות, ולצד זאת לא בכל מצב תוכל ישראל לממש תפיסה התקפית לסיכול איום זה מסיבות מדיניות ומבצעיות. כפועל יוצא יש לחזק את יכולות ההגנה וההתגוננות כדי לאפשר מימוש האסטרטגיה גם במאמצים הגנתיים בעיקרם. הפחתת מספר הנפגעים בעורף מאפשרת גמישות אסטרטגית בקבלת החלטות, לרבות החלטה על הבלגה (מלחמת המפרץ הראשונה).

העורף הישראלי פגיע ל"גל טרור אסטרטגי", שנועד לקעקע את כוח העמידה של ישראל בדגש על חוסן לאומי ועליונות טכנולוגית וכלכלית. טרור כזה יש להכריעו, עד שהצד האחר יאבד את הכלים (יכולות) ואת הרצון (כוונות) להפעלתו (האינתיפאדה השנייה). לצד זאת לא יבוצע דיכוי אלים ורב נפגעים - בדגש על שימוש באש חיה - של התקוממות עממית, ויישמרו נורמות אנושיות ומשפטיות ישראליות ובינלאומיות בתחום זה. בגבולות אלו יופעלו אמצעים לא קטלניים וצעדים חריגים בקנה מידה בינלאומי (מעצר מינהלי, הריסת בתים) (האינתיפאדה הראשונה).

הפעלת הכוח מחייבת השגת לגיטימציה המבוססת על הסכמה פנימית רחבה יחסית, על נכונות בינלאומית לקבל את הצורך של ישראל להפעיל כוח ואת מאפייני הפעלתו, ועל הסכמה עקרונית עם הממשל האמריקני והשגת גיבוי מדיני, ובמידת הצורך גם צבאי, לפעולה (מלחמת לבנון הראשונה).

חתירה לשלום

היעד הוא הסכם שלום ישיר בין ישראל לבין כל אחת ממדינות ערב במעגל ראשון (הסכם השלום עם מצרים).

ישראל נותנת עדיפות למשא ומתן ישיר, ומתנגדת לכינוס ועידה בינלאומית לעיסוק בהסדר לסכסוך הישראלי-פלסטיני, משום שזו עלולה להתפתח למסגרת הכופה עליה הסדרים מדיניים (ועידת מדריד).

צד ג' אמור לשמש כמתווך - קרי, כמנגנון למציאת פשרות מקובלות על הצדדים - וכגורם המסייע ביישום ההסכם (בקרה על עמידה בו וסיוע כלכלי וביטחוני). עיקרון זה נשחק במידה מסוימת בהסכמה על תהליך מפת הדרכים,

שבו ישראל מסרה את ההחלטה על ההתקדמות בתהליך ההסדרה לגורמים בינלאומיים (הקוארטט הכולל לצד ארצות הברית גם את האו"ם, האיחוד האירופי ורוסיה) (האינתיפאדה השנייה).

על שותף להסדר מדיני לעמוד בשלושה תנאים: רצון כן להגיע להסדר עם ישראל גם אם הוא עומד על תנאיו; יכולת לגייס את עמו לתמיכה במהלך; ונכונות לבצע את התחייבויותיו - בדגש על הביטחוניות - באופן מלא ובתום לב (מלחמת לבנון הראשונה).

בטווח הארוך אין לישראל יכולת להשפיע על מצבים שבהם משטרים שהגיעו עימה להסכמים וליחסים גלויים מוחלפים בהפיכות ובמהפכות, ולכן, כל הסדר חייב לכלול ערובות לביטחונה ולמימוש אינטרסים חיוניים שלה (ההתנתקות מאיראן לאחר המהפכה).

ישראל נכונה לנסיגה מלאה עד לגבול הבינלאומי, לקו הפסקת הנשק או לקו ה-4 ביוני 1967, ולהעברת הריבונות באופן מלא (הסכם השלום עם מצרים).

ישראל נכונה לפינוי כל הנוכחות הישראלית - האזרחית והצבאית - מהשטחים שמהם ישראל נסוגה (הסכם השלום עם מצרים).

ההסדרים הצבאיים מבוססים על פירוז עמוק בפיקוח כוח בינלאומי לניטור ההסכם וקיום יכולת התרעה; בתמורה, פירוז מקביל ברצועה צרה בשטח ישראל (הסכם השלום עם מצרים).

שלום מלא כולל סיום מצב הלוחמה, הכרה מלאה, יחסים דיפלומטיים וקשרים אזרחיים (הסכם השלום עם מצרים).

ניתן לבצע נסיגה חד-צדדית משטח הנתון לשליטה צבאית ישראלית, כך שהנסיגה תזכה ללגיטימציה בינלאומית רחבה, ותוביל למגבלות מהותיות על כוונות היריב לתקוף את ישראל (הנסיגה מלבנון). בגישת ההיפרדות החד-צדדית (ראה להלן) נסיגה זו יכולה לכלול פינוי של נוכחות ישראלית אזרחית ביישובים במרחב (ההתנתקות).

ישראל מסכימה להקמת ישות מדינתית פלסטינית בשטחי יהודה, שומרון ועזה ("מדינה מינוס") בהסכם, בתנאים (יפורטו להלן) ובתמורה לכינון יחסים מלאים עם מדינות ערב והכרה בירושלים כבירת ישראל (תהליך אוסלו). בהינתן חוסר יכולת להגיע להסכם כזה ישראל עשויה להחליט על נסיגה משטח על מנת ליצור היפרדות חד-צדדית בינה לבין השטחים שבהם רוב פלסטיני מובהק (ההתנתקות).

כל עוד אין אופק להתקדמות בחלופה הסכמית או בחלופת ההיפרדות ישראל תפעל באסטרטגיה של "ניהול סכסוך", שמטרתה הפחתת האיום הביטחוני, הבטחת יציבות יחסית ויצירת תנאים בשטח שיהיו נוחים לישראל.

הסתמכות על ארצות הברית

היחסים המיוחדים עם ארצות הברית הם אחד מחמשת היסודות האמורים לבסס את כוח העמידה (תפיסת בן-גוריון).

הם גם מנוף אסטרטגי מרכזי לקידום היעדים במזרח התיכון, אך קיים קושי להתבסס על שיקול הדעת האמריקני: לארצות הברית יש פערים ביכולת לנתח ולקדם את האינטרסים שלה באזור, במיוחד באופן שיהלום את צורכי ישראל (ההתנתקות מאיראן לאחר המהפכה).

ישראל לא יכולה להסתמך על ארצות הברית בהגנתה ובחתירתה למימוש יעדיה האסטרטגיים. עליה להחזיק באופן עצמאי ביכולות, לרבות כאלה שמקורן בארצות הברית, שיאפשרו לה לבצע פעולות צבאיות בכל מקום שבו תידרש לכך. רק קיומן של יכולות אלו, גם אם לא ימומשו בסופו של דבר, יגרום לארצות הברית להיות קשובה לצרכיה (מלחמת המפרץ הראשונה).

ארצות הברית אינה מתווכת מלאה או בוררת במשא ומתן בין ישראל לערבים. היא אינה מוסמכת לכפות על הצדדים הצעות פשרה; תפקידה לאפשר את קיום המשא ומתן באמצעות הצעות גישור. ארצות הברית יכולה לשמש כגורם המסייע ביישום ההסכם: בקרה על עמידה בו וסיוע כלכלי וביטחוני לצדדים (הסכם השלום עם מצרים). עיקרון זה נשחק במידה מסוימת בהסכמה למפת הדרכים (האינתיפאדה השנייה).

נדרשת הסכמה עקרונית עם הממשל האמריקני להשגת גב מדיני - וצבאי במידת הצורך - לפעולה צבאית (מלחמת לבנון הראשונה).

סיוע ביטחוני אמריקני מיוחד לישראל נדרש על מנת לפצות על הפערים הצבאיים - בהתרעה וביכולת תגובה - שנוצרים כתוצאה מהסכמי שלום ומנסיגה משטחים (הסכם השלום עם מצרים).

יש להימנע מהסתמכות על חיילים אמריקנים לאכיפת הסדרים בין ישראל לשכנותיה על מנת למנוע מצב שבו אבדות אמריקניות ייזקפו לחובתה של ישראל (מלחמת לבנון הראשונה).

ישראל תימנע מהצטרפות פומבית למהלכים צבאיים של ארצות הברית במזרח התיכון ומהתערבות פומבית בהם, על מנת לאפשר לאמריקנים להשיג את יעדיהם החופפים במידה רבה את אלו של ישראל (מלחמת המפרץ הראשונה).

ארצות הברית צריכה להוביל התמודדות בינלאומית עם איראן (ואיומים משמעותיים אחרים באזור), משום שזו מהווה איום לא רק על ישראל אלא גם על מדינות אחרות באזור ומעבר לו. ארצות הברית היא היחידה בעלת יכולת צבאית לפעול באפקטיביות נגד האיום האיראני, ולכן, יש לשכנע אותה להציב איום צבאי אמין כבסיס למשא ומתן המוביל ל"הסכם טוב" ולהפעילו אם האיראנים "יסתערו" לעבר נשק גרעיני (ההתמודדות עם איראן החל משנות האלפיים).

ל"דוקטרינת בגין" יש "תקרת זכוכית": ישראל לא תפעל לסיכול האיום הגרעיני, אם הפעולה תוביל למצוקה מדינית-אסטרטגית בעיקר ביחסים עם ארצות הברית (תקיפת הכור בעיראק).

נכון לקיים תיאום מדיני-אסטרטגי עם ארצות הברית; עם זאת, עדיף שישראל תקבל את ההחלטה על ביצוע הפעולה עצמה מבלי לעדכן את האמריקנים מראש, כדי שלא להעמידם בפני הדילמה אם לתת לישראל אור ירוק לפעולה, וכדי שלא להציגם כמשתפי פעולה עימה (תקיפת הכור בעיראק).

התייחסות לזירה הבינלאומית ולאזור

ישראל עומדת בהתחייבויותיה הבינלאומיות, ולכן, כל ממשלה שמוקמת בה, גם אם אינה מסכימה להסכמים שחתמה קודמתה, תעמוד בהסכמים אלו כלשונם, גם אם לא כרוחם (תהליך אוסלו).

המענה לקושי המדיני בזירה הבינלאומית, הנובע ממגמות שליליות בדעת הקהל כלפי ישראל, מבוסס בעיקר על מאמצים דיפלומטיים מול מדינות, ואילו הדיפלומטיה הציבורית מסייעת למאמץ המדיני (ועידת מדריד).

מטרת ישראל בזירה האזורית הנה לצאת מהבידוד ולהפוך לשחקן מקובל באמצעות הסדרים מדיניים או יחסים חשאיים וחצי פומביים (הסכם השלום עם מצרים). "שלום אזורי" טומן בחובו את הפוטנציאל לעקוף את קשיי הסוגיה הפלסטינית (התמודדות עם גישת ממשל אובאמה).

השתלטות חמאס על עזה ב-2007 יצרה לראשונה מצב שבו בגבולה של ישראל יש ישות מדינית בשליטה מלאה של האסלאם הקיצוני ובעלת יכולות צבאיות למחצה. ישות כזו שונה מהאויבים "המסורתיים" במעגל ראשון. ישראל בחרה בגישת "ההכלה" הכוללת שילוב של סיכול יכולות כמו בלחימה בטרור, הרתעה כמו במענה לצבאות ובידוד מדיני וכלכלי חלקי על מנת להחליש את יכולת השליטה ולנתב את הצד שמנגד להתנהגות ביטחונית יציבה יחסית (השתלטות חמאס על עזה).

ישראל מבססת את קשריה באזור עם אליטות שלטוניות ועם ממסדים ביטחוניים. ישראל נמנעת ממאמץ משמעותי מול הציבורים באזור שנועד ליצור יחסים בלתי אמצעיים (P2P) בינה ובינם (הסכם השלום עם מצרים).

ישראל לא מקדמת דמוקרטיזציה וחיזוק של נורמות בינלאומיות: שמירה על יציבות המשטרים - גם הבעייתיים שבהם - ככתובות שלטוניות אפקטיביות, הימנעות ממלחמה עימם וקידום אפשרי של יחסי שלום חשובים יותר לישראל מאכיפת כללי התנהגות אוניברסליים. אפשרות לדמוקרטיזציה פנימית, עיסוק אקטיבי בנורמה הבינלאומית של אי-פיתוח נשק בלתי קונבנציונלי ואי-שימוש בו נגד יעדים שאינם ישראל, מניעת דיכוי אוכלוסייה עד כדי טיהור אתני ורצח

עם, ומניעת תמיכה בטרור (שאינו מכוון נגד ישראל) אינם חלק מהאסטרטגיה הישראלית, אלא לכל היותר אמצעים למימושה (מלחמת המפרץ השנייה).

"ברית הפריפריות": יש ליצור בריתות עם מדינות במעגל שלישי ועם מיעוטים במזרח התיכון להתמודדות מול מדינות המעגל הראשון והשני. השחקנים האפשריים הנם: "הפריפריה הצפונית" (איראן עד 1979, טורקיה והכורדים); "הפריפריה הדרומית" (אתיופיה ואריתראה, הממשל בסודאן וקבוצות המורדים בדרום סודאן); ומרוקו, עומאן והנוצרים בלבנון (תפיסת בן-גוריון).

"ברית הפריפריות" אינה רכיב מרכזי במענה בתחום הביטחון הלאומי, אלא מאמץ חלקי התומך בליבת המענה. עם זאת בשל הפוטנציאל להתקבלותה של ישראל ביום מן הימים במרחב אין לזנוח אותה (ההתנתקות מאיראן לאחר המהפכה).

יש להתרחק מבריתות מחייבות עם גורמי כוח מקומיים - גם אם בעלי אינטרס משותף ואף אוהדים - באופן שיקשור את ישראל במחויבות צבאית, ביטחונית או מדינית לסייע בפועל לגורמים אלו בהשגת יעדיהם (מלחמת לבנון הראשונה).

הסוגיה הפלסטינית

עד חתימת הצהרת העקרונות במסגרת תהליך אוסלו ב-1993: נכונות להקמת אוטונומיה פלסטינית מינהלית, קרי - על התושבים ולא על השטח, על בסיס מינהל עצמי מלא (הסכם השלום עם מצרים).

הקמת ישות מדינתית פלסטינית בשטחי יהודה, שומרון ועזה ("מדינה מינוס"), שתהיה מפורזת מצבא, אך מחוברת באופן עצמאי לשכנותיה הערביות ולעולם (גישה ימית ואווירית). ישות זו תוגדר ותוכר באופן פורמלי כמדינה עצמאית ("פתרון שתי המדינות") או כישות עצמאית המחוברת לירדן (תהליך אוסלו).

על הריבונות הביטחונית והאזרחית של הישות המדינתית הזו יחולו מגבלות הנובעות מהחיים בצוותא במרחב משותף בדגש על תחומי השליטה במרחב האווירי והימי ובתווך האלקטרומגנטי, השיטור והאכיפה, תשתיות המים והחשמל והקשרים הכלכליים (תהליך אוסלו).

התפיסה הבסיסית הנה של היפרדות בין שתי הישויות, על אף שיתקיים שיתוף פעולה עמוק ביניהן (תהליך אוסלו).

שטח הישות הפלסטינית יהיה רציף ככלל, ויכלול את רוב שטחי יהודה, שומרון ועזה (לאחר ההתנתקות את כל שטח עזה) למעט גושי ההתיישבות הישראליים, שעל גודלם יתנהל משא ומתן, קרי - הגבולות ייקבעו מטעמים דמוגרפיים יותר מאשר גיאוגרפיים (תהליך אוסלו).

קיים חוסר אמון עמוק ביכולת של מדינה פלסטינית ריבונית להבטיח מניעה של איומים ביטחוניים על ישראל, ולכן, בהינתן טרור המוגדר כ"בלתי נסבל" משטחי הישות הפלסטינית - בעיקר כזה המהווה פוטנציאל לאיום קיומי על החוסן הלאומי והעליונות הטכנולוגית והכלכלית - ישראל תפר את הריבונות של ישות זו, ותסכל את הטרור בעצמה (האינתיפאדה השנייה).

ישראל תמשיך לקיים זיקה מיוחדת למרחב הביטחון של בקעת הירדן, גם אם יעבור לריבונות פלסטינית (תהליך אוסלו).

שטח הישות הפלסטינית ינוע בין 65 אחוזים משטחי יהודה ושומרון, אם בקעת הירדן תישאר בידי ישראל, לבין 95 אחוזים, אם יצומצם במידה ניכרת שטח גושי ההתיישבות. בתמורה יועברו שטחים ממדינת ישראל במסגרת חילופי שטחים שלא ביחס של אחד לאחד (תהליך אוסלו).

כפועל יוצא, מיעוט מהיישובים הישראליים ביהודה ושומרון יפונו (מעזה פונו בהתנתקות). הרעיון של הישארות יהודים תחת ריבונות פלסטינית אינו מעשי (תהליך אוסלו).

ירושלים תישאר ברובה תחת ריבונות ישראל. אפשריות ארבע מדרגות של פשרה בתחום זה: הראשונה, בירה פלסטינית בכפרים המהווים חלק ממחוז "אלקדס" הירדני (אבו דיס); השנייה, בנוסף - סיפוח של השכונות הערביות מחוץ לאגן הקדוש לבירה הפלסטינית; השלישית, בנוסף - ריבונות פלסטינית על הרבעים המוסלמי והנוצרי בעיר העתיקה והמקומות הקדושים; הרביעית, חלוקה מלאה של העיר כך ששכונות יהודיות ויישובים ישראליים בריבונות ישראל ושכונות ערביות בריבונות פלסטינית. בהר הבית תהיה לפלסטינים

שליטה, לכל הפחות בדומה למצב מאז 1967, ולישראל תהיה השפעה מהותית (תהליך אוסלו).

סוגיית הפליטים לא תיפתר בשטח מדינת ישראל למעט מחוות הומניטריות מצומצמות (תהליך אוסלו).

המשא ומתן המדיני להשגת הסדרים אלו, אם וכאשר יתקיים, יתבצע מול הרשות הפלסטינית, שבנוסף מייצגת גם את אש"ף. יישום ההסכם יהיה מדורג, בהיבטים רגישים במיוחד עד כדי עשור. ישראל תעמוד על כך שהפלסטינים יישמו את התחייבויות הליבה הביטחוניות ויעמדו בתבחינים של התנהלות שלטונית וכלכלית תקינה כתנאי להשלמת מימוש ההסכם, לקיום יחסים תקינים ולהימנעות מפעולות ביטחוניות בשטחי הישות הפלסטינית (תהליך אוסלו).

עד להגעה להסדר קבע:

א. ישראל תפעל באסטרטגיה של "ניהול סכסוך", שמטרתה הפחתת האיום הביטחוני, הבטחת יציבות יחסית ויצירת תנאים בשטח שיהיו נוחים לישראל (האינתיפאדה השנייה).

ב. הפתרון להתקוממות עממית פלסטינית הוא מדיני, ותפקיד הכוח הצבאי להפחית את האלימות ולהחזיר את אורח החיים התקין ככל האפשר על מנת לייצר את התנאים למהלך מדיני על-פי רצונותיה של ישראל (האינתיפאדה הראשונה).

ג. ישראל עשויה להחליט על נסיגה משטח על מנת ליצור היפרדות בינה לבין השטחים שבהם רוב פלסטיני מובהק. גישת ההיפרדות החד-צדדית אמורה הייתה להיות הפתרון למצב שבו מצד אחד המחירים שתובע הצד הפלסטיני להסדר גבוהים מדי, ומהצד האחר המחירים המדיניים והביטחוניים שמשלמת ישראל על המצב הקיים גם הם נתפסים כמשמעותיים מדי (ההתנתקות).

ד. קיימת אופציה של חיזוק כלכלי ואזרחי ("שלום כלכלי") כתחליף לוויתורים בתחום הריבונות: שגשוג כלכלי של האוכלוסייה מחליש את הדרישות בתחום המדיני והביטחוני (האינתיפאדה הראשונה).

ה. מול ישות חמאס בעזה: גישת "ההכלה" הכוללת שילוב של סיכול יכולות כמו בלחימה בטרור, הרתעה כמו במענה לצבאות, בידוד מדיני וכלכלי חלקי על מנת להחליש את יכולת השליטה ושימוש בכלים כלכליים-אזרחיים על מנת לנתב את הצד שמנגד להתנהגות ביטחונית יציבה יחסית (השתלטות חמאס על עזה).

איראן ואיום הנשק הבלתי קונבנציונלי

המדינות שאינן גובלות בישראל בדגש על עיראק, איראן ולוב משפיעות על הביטחון הלאומי באופן מהותי המחייב מענה אסטרטגי וצבאי, שיתמודד עם פוטנציאל האיום (מלחמת המפרץ הראשונה). לאחר כיבוש עיראק על-ידי ארצות הברית ב-2003 זו הפסיקה להוות איום על ישראל, והפכה לרכיב צד באסטרטגיה הישראלית. ההתמקדות הייתה בסיוע לאמריקנים במערכה במדינה (מלחמת המפרץ השנייה).

"דוקטרינת בגין": ישראל תפעל באופן פרואקטיבי למנוע מיריבותיה במזרח התיכון מלהגיע לנשק גרעיני, מכיוון שהימצאותו מהווה מציאות בלתי נסבלת למדינה היהודית (תקיפת הכור בעיראק). לצורך כך תפעיל את כל היכולות הלאומיות הרלבנטיות: מערכה מדינית, סיכול חשאי ותקיפה צבאית קרקעית או אווירית (תקיפת הכור בעיראק).

ל"דוקטרינת בגין" יש "תקרת זכוכית": בהינתן תנאים שעשויים להביא את ישראל למצוקה מדינית-אסטרטגית בעיקר ביחסים עם ארצות הברית או למחירים מבצעיים קשים לכוח התוקף ולאוכלוסייה האזרחית המקומית, שיקולי ההימנעות ממהלך צבאי עשויים לגבור על האינטרס הלאומי להימנע ממצב של הימצאות נשק גרעיני בידי יריבים (תקיפת הכור בעיראק).

מבין כל האיומים האזוריים על ישראל לאורך שנות קיומה ניתן לומר כי שניים הגיעו לכדי איום מהותי המטיל צל פוטנציאלי על שרידותה של המדינה: מצרים בשנות החמישים והשישים בהנהגת גמאל עבד אלנאצר, שאיחד חלקים נרחבים מהעולם הערבי בראיית ישראל כאויב שיש להעבירו מן העולם במלחמה; ומשטר המהפכה האסלאמית באיראן מאז 1979 ששם לעצמו יעד אידיאולוגי להשמיד את "השטן הקטן" (ההתמודדות עם איראן בשנות האלפיים).

האיום מצד איראן הנו שילוב מסוכן בין משטר אסלאמי קיצוני; פיתוח נשק בלתי קונבנציונלי שבמרכזו פצצות גרעיניות על גבי טילים שטווחם מגיע לישראל (עליית האיום האיראני) ואיום של טילים ו"מעופפים" מדויקים על העורף האזרחי; הפעלת השפעה במדינות המזרח התיכון נגד המשטרים המתונים באמצעות גורמי אסלאם קיצוני; ותמיכה בפעילות טרור ישירה נגד ישראל בלבנון מצד חזבאללה, בזירה הפלסטינית ובחוץ לארץ (התמודדות עם איראן).

האיום של הגעה איראנית לנשק גרעיני הוא החמור ביותר, מכיוון שנשק כזה בידי משטר כזה משמעותו שקיים סיכון ממשי - גם אם נמוך מאוד - להפעלתו. איום הטילים ו"המעופפים" המדויקים - המשוגרים מאיראן או משטחי שלוחיה - הנו במדרג השני בשל הנזק הניכר שהוא עלול לגרום לתשתיות לאומיות ולמרכזי אוכלוסייה. החתרנות האיראנית נגד משטרים חיוביים לישראל במרחב, הסיוע האיראני לטרור והאיום על הביטחון האישי של ישראלים בארץ ובחו"ל הנם במקום השלישי (ההתמודדות עם איראן).

החלפת המשטר היא המצב הרצוי ביותר, אך בשל סימני השאלה בנוגע לסבירותה ולעיתויה, היא אינה יכולה להוות רכיב מרכזי באסטרטגיה, והפעולות לקידומה אינן בגדר מערכה לאומית מובילה (ההתמודדות עם איראן).

על ישראל לפתח יכולת מענה עצמאית הכוללת איסוף מודיעין אינטימי על האיום, סיכול האיום בפעולות מתחת לסף העימות הכולל ויכולת תקיפה אווירית באיראן במידת הצורך והגנה אקטיבית בפני הטילים (עליית האיום האיראני).

סדר העדיפויות בפעולה הישראלית הוא לכן: 1) סיכול חשאי וחכם של פרויקטי הגרעין, הטילים ו"המעופפים"; 2) מערכה מדינית להעלאת הסוגיה על הפרק בקהילה הבינלאומית - בדגש על ארצות הברית ומדינות המערב - וקידום לחץ מדיני וסנקציות "משתקות" על איראן עד ל"הסכם טוב"; ו-3) בניית אופציה צבאית ישראלית עצמאית לשימוש בעת הצורך, שמימושה יוביל לפגיעה ממשית בפרויקטים ולעיכובם בכמה שנים. אופציה זו תיצור איום צבאי אמין על איראן ותשמש גם אילוץ על קבלת ההחלטות האמריקנית. לצד זאת יש לנהל מערכה מתמשכת לסיכול יכולותיהם של האיראנים ושלוחיהם באזור ולמניעת טרור, ולבצע מהלכים - אך לא לנהל מערכה - לערעור המשטר מבית (ההתמודדות עם איראן).

מכיוון שהפעלת היכולות הצבאיות מול מדינות המעגלים הרחוקים הנה מורכבת מאוד, נכון יהיה למצות כלים מדיניים דוגמת פעילות של מדינות וגופים בינלאומיים לפירוקן מיכולות בעייתיות ולריסונן האסטרטגי, קודם שפונים לפעולה צבאית כמוצא אחרון (מלחמת המפרץ הראשונה). מחויבת התמודדות בינלאומית עם איראן, משום שזו מהווה - אף יותר מעיראק - איום לא רק על ישראל אלא גם על מדינות אחרות באזור ומעבר לו (עליית האיום האיראני). "הסכם טוב" בין הזירה הבינלאומית לאיראן כולל אי-יכולת פיזית לפתח ולייצר נשק גרעיני, טילים ו"מעופפים" והפסקת החתרנות באזור והפעילות הטרוריסטית באזור.

קבלת החלטה על תקיפה ישראלית באיראן מבוססת על שילוב של שלושה שיקולים ("משולש"): 1) יכולת: הגעה ליכולת צבאית המאפשרת פגיעה אפקטיבית בפרויקט הגרעין ועיכובו למספר שנים לפחות ולצד זאת עיכוב הפיתוח והייצור ופגיעה מתמשכת ביכולות הטילים ו"המעופפים"; 2) עוצמת התגובה: הגעה למצב שבו הפגיעה בישראל בתגובה - על-ידי איראן ושלוחיה בדגש על חזבאללה - תהיה נסבלת; ו-3) לגיטימציה מדינית: המחשת ההכרח בתקיפה ושיח מדיני שיוביל לכך שארצות הברית והמערכת הבינלאומית ימשיכו בלחץ על איראן עד להפסקה מוחלטת של הפרויקטים (התמודדות עם איראן).

סוריה

ישראל מעוניינת בהסכם שלום עם משטר סורי אפקטיבי השולט בשטחו, ויכול ליישם את ההתחייבויות שלהלן (פרוץ האביב הערבי הביא לנסיגה בהערכת קיומו של משטר כזה). הסכם זה יוביל ליחסים דיפלומטיים מלאים, נורמליזציה כלכלית ואזרחית וגבולות פתוחים (תהליך השלום עם סוריה).

לצד זאת - וכחלק מ"דוקטרינת בגין" - ישראל לא תאפשר לסוריה לפתח יכולת גרעינית צבאית ותפעל לסיכולה גם במחיר של מלחמה, שיש להפחית את סבירותה ככל הניתן למשל באמצעות יצירת "מרחב ההכחשה" (תקיפת הכור בסוריה). עד להגעה להסכם ישראל תהיה ערוכה למלחמה נגד סוריה להסרת האיום הצבאי מצדה (תהליך השלום עם סוריה ואפיזודת ההתרעה למלחמה ב-1996).

האיום המרכזי מצד סוריה, שעליו יש לתת מענה בהסדר השלום ולפניו, הנו מתקפת פתע צבאית שמטרתה להקנות הישגים טריטוריאליים, שיאפשרו חידוש המשא ומתן מנקודת יתרון. כמו כן ישנו סיכון של הסלמה כתוצאה ממיס-קלקולציה בין הצדדים (תהליך השלום עם סוריה).

במסגרת ההסכם על סוריה להפסיק את תמיכתה בגורמי טרור ואת פעולת גורמי הטרור על אדמתה ובתוך כך לצנן את יחסיה הביטחוניים עם איראן ולהגביל את חופש הפעולה שלה בסוריה ולהפסיק את תמיכתה הצבאית בארגון חזבאללה (תהליך השלום עם סוריה).

כמו כן עליה להפעיל את השפעתה בלבנון על מנת לקדם הסכם שלום שיביא להסדרת מעמדו של חזבאללה ושלילת יכולתו לאיים על מדינת ישראל (תהליך השלום עם סוריה).

בתמורה לאלו נכונה ישראל לסגת מכל רמת הגולן לגבול הקרוב ככל הניתן לקווי ה-4 ביוני 1967 (תהליך השלום עם סוריה).

ישראל תשמר את שליטתה על מקורות המים שלה, ובמסגרת זו לא תהיה לסורים ריבונות על מקורות הירדן כולל מעיינות הבניאס, הירדן ההררי וחופי הכנרת. בתמורה נכונה ישראל להחליף שטחים ביחס של 1:1 (תהליך השלום עם סוריה).

משני צדי הגבול יפורזו וידוללו שטחים מכוחות צבאיים לטווח של כ-50 ק"מ בצד הסורי (כביש דמשק-דרעא) וכ-20 ק"מ (יחס של 4:10) בצד הישראלי, ויינקטו צעדי בקרה באמצעות כוח בינלאומי ומנגנוני שקיפות ותיאום, ותופעל תחנת התרעה על החרמון למשך עשר שנים לפחות (תהליך השלום עם סוריה).

ההסכם יבוצע בשלושה שלבים, שיימשכו בין שנה וחצי לשלוש שנים תוך שילוב בין נסיגה ופינוי יישובים ישראליים לבין צעדי נורמליזציה וצעדים פומביים בוני אמון (תהליך השלום עם סוריה).

לבנון

יעד העל בלבנון הוא פירוז המדינה מגורמים תת-מדינתיים עוינים לישראל באמצעות פירוק חזבאללה מנשקו והחלת ריבונות אפקטיבית של ממשלת לבנון על כל שטח המדינה. בתמורה לכך ישראל נכונה לדון בהסדרת הקו הכחול כולל העברת חוות שבעא (שהנן חלק מרמת הגולן הסורית במקור) לידי לבנון (מלחמת לבנון השנייה).

ישראל לא נכונה לצאת למלחמה רחבת היקף להכרעה צבאית של חזבאללה כבסיס להשגת יעד זה. ישראל מוכנה לפגוע קשה בחזבאללה ולהפעיל לחץ על מדינת לבנון - מבלי לפגוע בתשתיות לאומיות - על מנת ליצור את התנאים להקמת מנגנון בהובלת ממשלת לבנון ובגיבוי בינלאומי שיוביל להשגת יעד זה (מלחמת לבנון השנייה).

יש להימנע מהחזקה מתמשכת של שטח, שעליו השתלט צה"ל במהלך מבצע צבאי, עד להשגת מטרות מדיניות. גם לנסיגה משטח לאחר זמן יש מחיר בשחיקת ההרתעה הישראלית (הנסיגה מלבנון). הגבול האסטרטגי עם לבנון: פיצול בין אתגר האש, שבו מרחב העניין של ישראל הנו קו ביירות-דמשק ובקעת הלבנון, לבין אתגר התמרון הקרקעי שבו מרחב העניין הוא בסמוך לקו הגבול הבינלאומי (הנסיגה מלבנון).

ישראל מעוניינת בהסכם מדיני עם לבנון והפסקה מוחלטת של פעילות חזבאללה, אך אלו כרוכים בהסכם שלום עם סוריה (הנסיגה מלבנון). אף שצבא סוריה נסוג מלבנון, המנוף הסורי ממשיך להיות משמעותי להשגת הסכם שלום, בשל כך שחזבאללה תלוי תלות כמעט מוחלטת במעבר דרך סוריה ובשל היעדר מנופי כפייה אפקטיביים עליו מצד ממשלת לבנון (מלחמת לבנון השנייה).

מצרים

השלום עם מצרים הוא נכס אסטרטגי מרכזי עבור ישראל. בסיס היחסים הוא שלום מלא הכולל סיום מצב הלוחמה, הכרה מלאה, יחסים דיפלומטיים וקשרים אזרחיים פעילים ומבוססים. יציבות המשטר במצרים קריטית לשימור מצב השלום (הסכם השלום עם מצרים).

הגבול האסטרטגי הוא תעלת סואץ ונדרש להקפיד על פירוז עמוק של סיני בפיקוח כוח בינלאומי (הסכם השלום עם מצרים).

ירדן

ירדן נכללת בגבול האסטרטגי של מדינת ישראל, ולכן יציבות המלוכה בה קריטית לביטחונה (משברי 1958 ו-1970).

לצורך כך ישראל תקיים יחסי שלום עם ירדן, תקדם את חיזוק כוחות הביטחון והכלכלה שלה, ותתחשב בצרכים הפנימיים והחיצוניים של המשטר בדגש על אספקת מים (הסכם השלום עם ירדן).

ישראל מקבלת שלירדן תפקיד מיוחד במקומות הקדושים בירושלים בדגש על הר הבית (הסכם השלום עם ירדן).

ניתוח היעדים (Ends), היכולות (Means) ודרכי הפעולה (Ways)

להלן ינותחו היעדים הלאומיים באסטרטגיית הביטחון בסוגיות הנבחנות (Ends), היכולות הלאומיות (Means) הרלבנטיות לקידומם ודרכי הפעולה העקרוניות (Ways) המאפשרות ליכולות הלאומיות לממש את היעדים הלאומיים.

הגדרת היעדים הלאומיים (Ends)

במהלך האירועים האסטרטגיים המשמעותיים ניתן דגש ליעדים הלאומיים הבאים:

א. ירידה מהותית במרכזיותו של היעד להבטחת קיומה של ישראל מול איומי מלחמה כוללת, לנוכח היחלשות האיום הצבאי, בין היתר בעקבות הסכם השלום עם מצרים; ולצדה עלייה בעיסוק בהגנה על שטח מדינת ישראל ועל ישראלים ויהודים מפני טרור.

ב. הפיכת העיסוק במניעת נשק גרעיני בידי יריבים ("דוקטרינת בגין") לרכיב מרכזי בעיסוק הלאומי בתחום אסטרטגיית הביטחון מ"סוגיה נוספת" בשנות השמונים והתשעים לעיקרית לקראת סוף התקופה בשנות האלפיים. לצד זאת גם התרחב העיסוק בהפחתת איום הרקטות, הטילים ו"המעופפים" על מדינת ישראל בשל התגברות ההצטיידות והשימוש של היריבים בהם.

ג. הדגשת החתירה להשגת הסדרי שלום במעגל ראשון, התקבלות באזור ויציאה מהבידוד המדיני במרחב.

ד. עיסוק נרחב במענה לסוגיה הפלסטינית הן בהצבת יעדים מדיניים בניסיון להביא ל"סיום הסכסוך" והן בטיפול באלימות העממית ובטרור בזירה הפלסטינית. בשונה מהעיסוק בהשגת שלום עם מדינות האזור, בסוגיה זו עמדה ישראל על עקרונות נוספים הנובעים הן מדרישות ביטחוניות מחמירות והן מתפיסות ערכיות בדגש על שימור אחדותה של ירושלים והימנעות מקליטת פליטים. החתירה להשגת פתרון מדיני הלכה ודעכה בשנות האלפיים לאור המציאות הביטחונית, וישראל עברה לגישות של ניהול סכסוך והיפרדות פיזית.

לצד יעדי הליבה הללו היה גם עיסוק בשתי סוגיות נוספות. במלחמת לבנון הייתה חריגה בנכונות לבצע מהלך מעצב רחב על הסביבה האסטרטגית המוביל להשלטת שלטון חיובי לישראל במדינה אחרת, אך תחושת הכישלון העמוקה בעקבותיה הורידה את אופציית ההשפעה על האזור מרשימת היעדים הלאומיים. בנוסף, תהליך ההתנתקות מאיראן לאחר המהפכה ותחושת הכישלון שיצר שיתוף הפעולה עם הנוצרים בלבנון הובילו לנסיגה בנכונות לממש יעד של שיתופי פעולה אסטרטגיים עם "הפריפריה" המדינתית והאתנית באזור.

היכולות הלאומיות (Means)

ריכוז היכולות הלאומיות שהופעלו: עוצמה צבאית כשהדגש - לאחר מלחמת לבנון הראשונה - עבר מהתמרון הקרקעי ליכולת תקיפה מדויקת על בסיס חיל האוויר ומודיעין; מרכזיות הפעולה המודיעינית - סיכולית לרוב חשאית של קהילת המודיעין; תיאום מדיני-ביטחוני נרחב עם ארצות הברית המאפשר הישענות עליה - לרוב כיכולת משלימה ולעיתים עיקרית (מלחמת המפרץ הראשונה, הגרעין הלובי, הגרעין האיראני) - ברוב הסוגיות האסטרטגיות; ופיתוח "שריר" של ניהול משא ומתן מדיני וקשרים עם האזור.

יכולות משנה נוספות שבאו לידי ביטוי שלא בצורה עקבית היו: פרויקטי תשתית להתבצרות ולבניית מכשול ביטחוני בגבולות; קידום רכיבי שיתוף פעולה אזרחי; שימוש בצה"ל ובמשטרה למשימות לאומיות שאינן לחימה או שמירת חוק (הסכם השלום עם מצרים, ההתנתקות); התבססות מקומית על שותפים אזוריים להגנה (ירדן בבקעה ובערבה); ומיצוי העלייה כהזדמנות אך גם כמענה לניסיון לערער על החוסן הלאומי (העלייה במהלך האינתיפאדה הראשונה).

אם כן, במהלך התקופות הנסקרות באה לידי ביטוי הפיכת יסודות כוח העמידה באסטרטגיית הביטחון לכוחות מחץ: עוצמת צה"ל בהרתעה ובהפעלת כוח; מיצוי היתרון הטכנולוגי והכלכלי לחיזוק שותפויות ולהחלשת יריבים; הגיבוי הכלכלי והביטחוני של ארצות הברית; והחוסן הלאומי שהתבטא בקידום העלייה מרוסיה ומאתיופיה.

לצד ליבת יסודות כוח העמידה ניתן לציין את עוצמת קהילת המודיעין כולל יכולות מודיעין וסיכול של אמ"ן, שב"כ והמוסד ובניית הקשרים החשאיים של

המוסד לסיכול טרור ונב"ק ולפגיעה מדויקת; ניהול פעילות מדינית ומשא ומתן להסכמי שלום, תוך שילוב יכולת קבלת ההחלטות של הדרג הנבחר עם עבודה מקצועית של גורמי מטה ויועצים בתחומי הדיפלומטיה, המשפט והביטחון; ויכולת לתרגם את ההחלטות המדיניות לצעדים בשטח בתחום תשתיות ביטחון וגבול, תחבורה, מים, חשמל ופרויקטים כלכליים.

בתקופות הנסקרות פיתחה מדינת ישראל יכולות נוספות על חמשת יסודות כוח העמידה המקוריים, בתחומי המדינאות והדיפלומטיה, הפעולה החשאית ופרויקטי התשתית הקשורים בביטחון הלאומי בעיקר בתחום המכשול בגבולות. מרחב יכולות שבו מדינת ישראל המשיכה להפגין חולשה בתקופה הנסקרת היה בתחום הכלים "הרכים" ויכולת ניהול של מאמצים תודעתיים ותקשורתיים.

דרכי הפעולה העקרוניות (Ways)

היכולות שחיזקה ופיתחה ישראל ביטאו את דרכי הפעולה העיקריות שבהן בחרה במהלך התקופות הנסקרות. הן באו לידי ביטוי:

א. בהפעלת כוח צבאי או איום בשימוש בו במהלכים התקפיים בדגש על שימוש באש ופחות בתמרון.

ב. בסיכול משולב של טרור ואלימות עממית.

ג. בפעולות חשאיות לסיכול איומי נב"ק.

ד. במאמץ מדיני הכולל ניהול משא ומתן והגעה להסכמים, מערכות מדיניות לדחיפת הזירה הבינלאומית לסיכול איומים ולחיזוק מעמדה של ישראל וקידום קשרים אזוריים.

ה. ביצירת היפרדות ביטחונית ופיזית באמצעות בניית מכשולים ופינוי אוכלוסייה ישראלית על מנת לעבור לקווים קצרים בהגנה ולהקטין חיכוך מול איומים.

ו. בפעילות תשתיתית בשטח למימוש הסכמים.

חולשת הכלים "הרכים" התבטאה בקושי להפוך את העיסוק במרחב התודעתי - תקשורתי לדרך פעולה עקרונית.

לאורך התקופה ניכרה המשכיות ברורה במתן עדיפות ליעדים, ליכולות ולדרכי פעולה מהמרחב הביטחוני-צבאי; ואילו שינוי מתון התבטא בהתחזקותם של יעדים, יכולות ודרכי פעולה מדיניים -אזרחיים בדגש על משא ומתן להסדרי שלום או היפרדות חד-צדדית ויישומם, אף שאלו מוצאים עצמם פעם אחר פעם בנחיתות אל מול הראשונים.

בהסתכלות רוחבית על החיבור בין יעדים, יכולות ודרכי פעולה ניכר הקושי בתקופה הנסקרת לבצע פעילות צולבת, שבמסגרתה נעשה שימוש בדרך פעולה צבאית כשיטה עיקרית לקידום של יעד מתחום ההסדרים המדיניים, או שיעד ביטחוני-צבאי מקודם בעיקר בדרך פעולה מדינית. הסוגיה שבה יש עירוב מסוים בין דרכי הפעולה הנה במענה לאיום הנשק הבלתי קונבנציונלי, אך גם בו נוצרה הבחנה ברורה על ציר הזמן, כשהמאמצים התחילו בהפעלת יכולות מדיניות וחשאיות, ורק כאשר נכשלו נשקלה והופעלה היכולת הצבאית. מהלך לפירוק היכולת הגרעינית לא נתפס - למעט האפיזודה של המשא ומתן מול סוריה לאחר תקיפת הכור - כמנוף לקידום יעדים מדיניים.

הערות על ניתוח אסטרטגיית הביטחון עד 2010

הסיכום מבוסס על אסטרטגיית הביטחון הלאומי הבלתי כתובה עד 1973 ועל ניתוח אירועים ותהליכים מרכזיים בתחום האסטרטגי בין 1973 ל-2010. הוא מייצג, לכן, את עיקר אסטרטגיית הביטחון הלאומי בסוף התקופה. עם זאת, יש בו פערים מסוימים הנובעים מתיחום המחקר ומהמיקוד בנקודות ציון מרכזיות. למשל:

א. אינו מנתח באופן שיטתי את רכיבי תורת הביטחון ודרך התפתחותם (למשל, היווצרות יסוד ההתגוננות/הגנה בוועדת מרידור או עקרונות הטיפול בטרור) אלא מתייחס אליהם רק בהקשר של עיצוב אסטרטגיית הביטחון הלאומי.

ב. אינו מנתח באופן שיטתי את סוגיות ה"הרתעה" - לא כל שכן סוגיית ההרתעה הגרעינית - וה"הכרעה" המהוות חלק מרכזי בתורת הביטחון אלא את ההתייחסות אליהן במסגרת אסטרטגיית הביטחון הלאומי, למשל, במעבר ל"מערכות ההרתעה" כחלק מהנסיגה מתפיסת המלחמה הכוללת והיזומה למטרת "הכרעה".

ג. אינו מנתח את בסיס היחסים עם ארצות הברית (לדוגמה: השפעת פרשת פולארד ומשבר הפלקון) אלא רק את הגישה כלפי מדיניותה במזרח התיכון.

ד. אינו כולל התייחסות לברית המועצות בתקופת דעיכתה ולרוסיה בתקופת חולשתה.

ה. אינו מנתח תהליכים מדיניים ודיפלומטיים ממושכים כמו היחסים הפורמליים עם מדינות האזור במיוחד לאחר חתימת הסכם אוסלו ועם "הפריפריה הדרומית" בקרן אפריקה (לדוגמה: השפעת סילוק משטר מנגיסטו באתיופיה ועצמאות אריתראה).

ו. אינו נוגע בסוגיות פנים ישראליות דוגמת היחס לערביי ישראל והשסע הפנימי (האלים לעיתים: ראה רצח רבין וההתנתקות) בין ימין לשמאל ובגישה האסטרטגית להתיישבות ביהודה ושומרון.

אסטרטגיית הביטחון הלאומי של ישראל מאז 2010: כיוונים עיקריים

חלק זה במסמך מתבסס על ניתוח של המגמות לאור תמונת המצב ב-2010 ולא על מחקר שיטתי של אסטרטגיית הביטחון, כפי שהתעצבה באירועי מפתח.

עד מתקפת ה-7 באוקטובר 2023

יש להתייחס לקצת יותר מעשור, שעבר בין 2010 לבין מתקפת ה-7 באוקטובר. במרחב הדיון על אסטרטגיית הביטחון נראה כי לאחר השנים הסוערות בעשור הראשון של שנות האלפיים, סימן העשור שלאחריו יציבות, על פניו, ביציבה האסטרטגית של ישראל. האירועים המרכזיים שאירעו לא הובילו לשינוי בעקרונות אסטרטגיית הביטחון של ישראל. במסגרת זו:

א. בהקשר האזורי הכולל, הטלטלה מאז 2011, שכונתה בתחילה "האביב הערבי", נתפסה בשלבים הראשונים ככזו המחייבת בחינה כוללת של הגישה לאזור ולמדינות בו. יצוינו עבור ישראל: מלחמת האזרחים בסוריה והיעלמות משטר אפקטיבי שעמו אפשר להגיע להסכם שלום ולהסדרה בסוגיית לבנון; יציבות יחסית מול לבנון נוכח התגייסות חזבאללה לסייע למשטר אסד בסוריה בהכוונה איראנית; המשמעויות הנובעות מפוטנציאל אי היציבות במרחב בדגש על המהפכה במצרים, שהובילה לתקופה קצרה של נשיא נבחר מהאחים המוסלמים, עד להפיכת נגד של הצבא; והמאבק באתגר המדינה האסלאמית שהגיע לגבולותיה של ישראל בסוריה ובמצרים וחדר לאזורים הפלסטיניים. עם זאת, בישראל התקבלה החלטה לשמר את הגישה האסטרטגית של אי-התערבות בתהליכים פנימיים של שכנותיה ולהסתפק בגידור סיכונים ביטחוניים. הגישה השמרנית הזו הובילה לכך, שישראל לא השפיעה על ההתפתחויות העיקריות, והללו לא השפיעו על האסטרטגיה שלה. יש לציין שהמצב בסוריה וגישתו החיובית של ממשל טראמפ נוצלו על מנת להביא להכרה אמריקנית בריבונות ישראל ברמת הגולן ובכך להסיר מעל הפרק הסדרים מדיניים הכרוכים בנסיגה ממנה.

ב. בהקשר המעצמתי, ארצות הברית נסוגה מעיראק ובסוף התקופה גם מאפגניסטאן, ונמנעה מלחזור ולהתערב באופן ישיר באזור. את המערכה

להחלפת המשטר בלוב והמאבק בדאעש "הנהיגה מאחור", תוך שהיא נותנת סיוע מודיעיני ואווירי, ומספקת נשק לכוחות מקומיים. לצד זאת, עקרון ההסתמכות על ארצות הברית נשמר למרות המתחים והקשיים שנבעו מהעימות התפיסתי בין ראש הממשלה נתניהו לממשל הנשיא אובאמה, דבר שהשתנה מן היסוד לאחר כניסת הנשיא טראמפ לבית הלבן. כניסתה של רוסיה למלחמה בסוריה ב-2015 והגברת פעילותה הצבאית והמדינית באזור סימנו את חזרתה למעורבות באזור, שממנו כמעט נעלמה לאחר סיום המלחמה הקרה, ואת הפיכתה לשחקן משפיע. נוצרה הזדמנות לשיח אסטרטגי עימה על בסיס קשר הדוק בין ראש הממשלה נתניהו לנשיא פוטין, אך השיח נותב בעיקר לתיאום ביטחוני. ברקע התגברה החדירה הכלכלית - תשתיתית של סין לאזור במסגרת התפיסה של "יוזמת החגורה והדרך" הגלובלית מ-2013. ישראל נדרשה להתאמות בגישתה הכלכלית החיובית לסין בעיקר כתוצאה מלחץ אמריקני. אם כך, גם השינויים בהקשר המעצמתי באזור לא השפיעו על האסטרטגיה הישראלית.

ג. בהקשר האיראני ישראל לא קידמה את האופציה הצבאית, ובסופו של דבר נחתם ב-2015 הסכם הגרעין (JCPOA) בין איראן לבין ארצות הברית ומעצמות נוספות בזירה הבינלאומית, שנתפס בעיני ראש הממשלה נתניהו כבעייתי. מוקד המאבק מול איראן הוסט לזירה האזורית, שבה היא החלה להיתפס כיריבה מרכזית, ובמסגרת זו התפתחו חילופי מהלומות צבאיים סביב מאמציה להתבסס בסוריה. ב-2018 סייעו המאמצים המדיניים של נתניהו מול הנשיא טראמפ - שנתמכו בין היתר במבצע המוסד לגניבת ארכיון הגרעין - להביא לנסיגה אמריקנית מהסכם הגרעין ול"קמפיין הלחץ המקסימלי" על איראן. בעקבות כך חידשה איראן את פעילותה בפרויקט, וישראל שבה לפעול במתכונת האסטרטגית, שהתעצבה בעשור קודם לכן.

ד. בהקשר הפלסטיני נמשכו ה"סבבים" הצבאיים מול שלטון חמאס בעזה על מנת להחלישו ובמקביל מהלכים כלכליים על מנת להכילו. בראייה בדיעבד - לאחר ה-7 באוקטובר - הגישה האסטרטגית ההמשכית בעזה הייתה מקח טעות, והמודיעין לא הבין נכונה את השינוי בתפיסת הצד האחר. מול הרשות הפלסטינית ביהודה ושומרון נמשך הקיפאון בגישה האסטרטגית ונמשכה ההתמודדות הביטחונית, למשל, במהלך "אינתיפאדת הבודדים"

ב-2015-2016. בהקשר המדיני הושפעה ישראל מגישת הממשלים האמריקניים: מהלכי התיווך של ג'ון קרי בתקופת ממשל אובאמה שנעצרו בתחילת 2014 בגלל הסירוב של מחמוד עבאס לקבל את ההסכמות העקרוניות שהושגו בין קרי לנתניהו והחלטת ממשל טראמפ בסוף 2017 להכיר בירושלים כבירת ישראל. גישת ממשל טראמפ אפשרה לממשלת ישראל לסגת מרעיון שתי המדינות ואף לדון עם האמריקנים על סיפוח חלק מיהודה ושומרון (שטחי C). ברקע נוצרה בצד הימני - בהובלת בצלאל סמוטריץ' - גישה אסטרטגית של "הכרעה", שבאמצעות מהלכי לחץ ביטחוניים, התיישבותיים ואזרחיים מובילה את הפלסטינים לקבל למעשה את רעיון האוטונומיה המינהלתית של בגין בתצורה מופחתת. אם כך, גם בסוגיה הפלסטינית לא היה שינוי מהותי באסטרטגיה הישראלית - הן מול חמאס בעזה והן מול הרשות ביהודה ושומרון - למעט התרחקות מהרעיון ההסדרי ("מדינה מופחתת") וחזרה לרעיונות של אוטונומיה מינהלתית.

ה. התחזקות השיח עם המדינות הסוניות - בדגש על המפרציות - להכלת אי-היציבות האזורית כתוצאה מהטלטלה ומהתחזקות דאעש ולהתמודדות עם איראן, שהחלה בשלהי התקופה הנסקרת במחקר, הבשילה במהלך 2020 ל"הסכמי אברהם": הסכמי שלום וכינון יחסים מלאים עם ארבע מדינות במעגלים הרחוקים: איחוד האמירויות, בחריין, סודאן ומרוקו. בכך דבקה ישראל באסטרטגיה של הסכמי שלום בהמשך לאלו עם מצרים וירדן, תוך שהיא מצליחה - באמצעות דחיפה אמריקנית ושינוי בתמהיל השיקולים של מדינות אלו - לנתקם מצימוד לסוגיה הפלסטינית.

ו. הקיפאון היחסי בגישה האסטרטגית השפיע גם על מאפייני הפעלת הכוח. ברכיבי אסטרטגיית הביטחון הלאומי - היעדים, היכולות ודרכי הפעולה - נעשו התאמות בתחום דרכי הפעולה. במסגרת זו העמיקה "תפיסת הסבבים" בהפעלת הכוח מול עזה, למשל, בניסיון לתת מענה לאתגר השימוש של היריבים בתוך התת-קרקעי באמצעות הקמת מכשול לחסימת המנהרות ומאמץ לחסום ולמוטט אותן בתקיפות במהלך הסבבים. לצדה התפתחה הפעילות לעיכוב בניין הכוח של היריבים במערכה בין המלחמות ("המב"ם") בעיקר באמצעות תקיפות בסוריה.

ממתקפת ה-7 באוקטובר

מתקפת הפתע של חמאס ב-7 באוקטובר 2023 שינתה מן היסוד את מצבה האסטרטגי של ישראל. ישראל נמצאה בעמדת נחיתות אסטרטגית, ויסודות תורת הביטחון שלה ספגו מהלומה קשה. עם זאת, המערכות הצבאיות של חרבות ברזל בעזה ובזירות אחרות, חיצי הצפון מול חזבאללה בלבנון ועם כלביא ושאגת הארי באיראן הובילו להיפוך הקערה ולפוטנציאל לשינוי ביציבה האסטרטגית של ישראל באזור בממדים הדומים לשינוי שחוללה מלחמת ששת הימים. לכך הצטרף תוצר הלוואי של הפלת משטר אסד בסוריה ועליית משטר חדש על בסיס האופוזיציה האסלאמית הקיצונית לשעבר.

במסגרת הדיון על אסטרטגיית הביטחון ניתן להצביע על מספר שינויים עמוקים בעקרונות שעוצבו בתקופות הנסקרות במחקר. במסגרת זו:

א. תפיסת המלחמה: בשונה מהעבר כוח העמידה של ישראל לא רוכז לכוח מחץ, שהוביל להכרעה צבאית מהירה. ישראל בחרה בניהול מלחמה ארוכה מאוד, ומתחה את כוח העמידה שלה באופן שלא נעשה מאז מלחמת העצמאות. במסגרת זו בחרה לנהל מלחמת הכרעה מול החמאס בעזה, ונטשה בכך את גישת "מערכות ההרתעה". בשונה מהעקרונות הקודמים, היא חותרת באופן מוצהר להשפעה על המצב הפנימי בזירות שבהן הפעילה כוח: בעזה, בלבנון, באיראן ובסוריה, וקידמה זאת באמצעות חיסול מנהיגים ובכירי הנהגה; ממשיכה לקיים נוכחות קרקעית בעומק עזה וברצועות לאורך הגבולות בלבנון ובסוריה; והפעילה כוח צבאי לטובת שותף שהוא בן ברית (הדרוזים בסוריה).

ב. חתירה לשלום: ישראל מקבלת מעורבות של צד ג' בעזה לא על מנת לתווך בינה לבין הגורם המקומי אלא כמחולל של שינוי במציאות הביטחונית, הכלכלית והאזרחית. בדיונים על הסדר מדיני-ביטחוני עם המשטר החדש בסוריה היא מתעקשת על הסכם, שלא יכלול נסיגה לקו הגבול ברמת הגולן. הדרישה להסדרי ביטחון ולפירוז מול סוריה ולבנון היא א-סימטרית באופן מוחלט, וישראל אינה מוכנה לקבל מגבלות על פעילותה הצבאית בשטחה.

ג. הסתמכות על ארצות הברית: לאורך המלחמה ישראל נאלצה להסתמך בהגנתה ובחתירתה למימוש יעדיה האסטרטגיים על עוצמתה הצבאית של ארצות הברית. הדבר בא לידי ביטוי בגיבוי הצבאי האמריקני, שמנע בין היתר פתיחת חזית נוספת מצד חזבאללה ואיראן בשבועות הראשונים של המלחמה ואפשר מיקוד בעזה; בסיוע ההגנתי בסבבי העימות עם איראן באפריל ובספטמבר-אוקטובר 2024; בפעולה התקפית מסיימת במבצע עם כלביא; ובמהלך צבאי נגד החות'ים בתימן. ישראל גם הייתה תלויה באספקת אמצעי לחימה אמריקניים כתנאי להמשך הלחימה, וכפועל יוצא התקבלה החלטה לשאוף לעצמאות אסטרטגית בתחום החימושים. הן בתקיפה לחיסול מנהיג חזבאללה נסראללה והן בתקיפה לפגיעה בהנהגת החמאס על אדמת קטר ישראל נמנעה מלעדכן את האמריקנים מראש, והפתיעה אותם. המבצע המשולב האמריקני - ישראלי זעם אפי / שאגת הארי מהווה התפתחות מהותית ביחסי המדינות, שמוקדם לנתח את השפעתה ארוכת הטווח.

ד. בזירה האזורית ישראל חרגה מהיעד האסטרטגי של יציאה מהבידוד והפיכה לשחקן מקובל באמצעות הסדרים מדיניים או יחסים חשאיים וחצי פומביים, והיא פועלת להבטחת היציבה האסטרטגית שלה באמצעות הפעלה והקרנה של כוח צבאי. היא הרחיבה את ההסתכלות האזורית, ועוסקת בזירות נוספות כמו טורקיה, קטר, תימן וקרן אפריקה, תוך התייחסות אליהן כאל אתגרים אסטרטגיים. נוכח הפסקת הפעולה האזרחית של נמל אילת היא חזרה להתייחס לים האדום כמרחב התעניינות אסטרטגי. היא גם חזרה לעיסוק נרחב בחיזוק יחסים אסטרטגיים עם מדינות וגורמי פריפריה: אזרבייג'ן, יוון וקפריסין, אתיופיה וסומלילנד.

ה. בזירה הפלסטינית אופציה של הסדרה מדינית ביהודה ושומרון ירדה מעל הפרק לכל הפחות עד להיווצרות שינוי עומק בגישה הפלסטינית, ואילו גישת ההכלה מול חמאס בעזה הוחלפה בחתירה להכרעה צבאית, להפסקת פעילות הטרור והגרילה ולביטול שלטונו האזרחי של חמאס.

ו. מול איראן ישראל עברה לגישה אקטיבית של מניעת האיום - בעיקר פוטנציאל הגרעין ויכולות הטילים ו"המעופפים" - באמצעות הפעלת

כוח צבאי ועידוד תהליכים של שינוי פנימי והחלפת המשטר. זאת, על בסיס גישה הרואה באיראן כבר כעת פוטנציאל לאיום קיומי הנובע מכוונתה לפעול - יחד עם שלוחיה - להחלשת ישראל ופגיעה בחוסן שלה ובתשתיותיה הלאומיות עד להשמדתה.

סיכום

המסמך מתאר את אסטרטגיית הביטחון הלאומי של ישראל עד 2010, ומציב קריאות כיוון להשתנות לאחר מכן במיוחד מאז ה-7 באוקטובר. קשה להעריך מה מכל השינויים האלו יוטמע באופן מלא ומתמשך לתוך אסטרטגיית הביטחון של ישראל, וישנה את העקרונות שנוצרו במהלך התקופות שנותחו במחקר. עם זאת, ברור שה-7 באוקטובר 2023 מהווה נקודת שבר באסטרטגיית הביטחון הלאומי, כמו מלחמת ששת הימים ומלחמת יום כיפור, שלאחריה מתעצב ועוד יתעצב תמהיל חדש של עקרונות.

מבחינה זו עם כינונה של הממשלה החדשה יעמוד בפניה ובפני גופי המטה בתחום הביטחון הלאומי האתגר של גיבוש אסטרטגיית הביטחון הלאומי העדכנית של ישראל ואישורה, בהתאם ללוח הזמנים שנקבע בחוק. בחלק מהסוגיות ניתן יהיה להחליט על עקרונות רק בראייה של מספר שנים קדימה, ומתוך הבנה שהמציאות הלא יציבה - שבמרכזה עתיד מערכת היחסים עם ארצות הברית, מצבה של איראן והאיום ממנה ותמורות אסטרטגיות באזור - תשפיע עליהם במעלה הדרך. נראה כי בשונה משישים שנות העצמאות עד 2010, בעשורים הקרובים אסטרטגיית הביטחון צפויה להיות דינמית יותר. התקווה היא שמסמך זה יעשיר את הדיון הצפוי, וישרת אותו.

Recent BESA Center Publications

Mideast Security and Policy Studies

No. 192 Middle East Futures: Defiance and Dissent, *James M. Dorsey*, June 2021

No. 193 ASMLA: An Empirical Exploration of an Ethno-Nationalist Terrorist Organization, *Arvin Khoshnood*, June 2021

No. 194 The Laundromat: Hezbollah's Money-Laundering and Drug-Trafficking Networks in Latin America, *Emanuele Ottolenghi*, July 2021

No. 195 The 2021 Gaza War: The Air Campaign, *Ehud Eilam*, July 2021 (Hebrew only)

No. 196 The Radicalized Israeli Arabs, *Efraim Karsh*, August 2021

No. 197 A New Palestinian Authority NGO Decree Might Halt US Aid to the West Bank and Gaza, *Dore Feith*, August 2021

No. 198 Iran's Nuclear Program: Where Is It Going? *Raphael Ofek*, September 2021

No. 199 The Nagorno-Karabakh Conflict: Roots and Consequences, *Galit Truman Zinman*, September 2021

No. 200 Russia's War Against Ukraine - Impacts on Israeli Nuclear Doctrine and Strategy, *Louis René Beres*, April 2023

No. 201 The War in Ukraine: 16 Perspectives, 9 Key Insights, *Eado Hecht, Shai Shabtai (Eds.)*, August 2023

No. 202 The Oslo Disaster 30 Years On, *Efraim Karsh*, September 2023

No. 203 National Cyber Strategy: Issues for Discussion, *Shai Shabtai* , January 2024

No. 204 The War of October 7 – and the One to Follow, *Eran Ortal*, February 2024

No. 205 Israel Needs a Sustainable Strategy, *Eran Ortal*, April 2024

No. 206 War With Iran: Israel's Legal Obligation to Prevent Iranian Nuclear Weapons, *Louis René Beres*, June 2024

No. 207 Could Israel's Nuclear Deterrent Support "Escalation Dominance" Against Iran?, *Louis René Beres*, September 2024

No. 208 Israel's National Security Concept: Insights from the Iron Swords War, *Eado Hecht*, September 2024 (Hebrew only)

No. 209 Israel: The Making of a Global Cyber Power, *Matthew S. Cohen and Charles (Chuck) D. Freilich*, October 2024

No. 210 Reshaping the Global Landscape: How Will Trump's Return Redefine Global Dynamics?, *Eitan Shamir, Ed.*, December 2024

No. 211 Achieving a Military Decision in the Iron Swords War: A Basis for Renewing the Discussion, *Meir Finkel*, April 2025

No. 212 The FPV Drone Revolution and Its Implications for Ground Warfare and Multi-Domain Operations, *Yacov Bengo and Guy N.*, May 2025

No. 213 Debunking the Genocide Allegations: A Reexamination of the Israel-Hamas War (2025-2023), *Danny Orbach, Jonathan Boxman, Yagil Henkin, Jonathan Braverman*, July 2025 (Hebrew)

No. 214 The Israel–Iran War: srael's New Strategic Opening, *Shay Shabtai and Eitan Shamir, Ed.*, September 2025

No. 215 The Modern Blitz: The Collapse of Strategic Warning as a Response to Tactical Alert, *Yacov Bengo*, August 2026

No. 216 srael's National Security Strategy: A Historical Perspective and a Basis for Discussion, *Shay Shabtai*, Novenber 2026