



המכללה לביטחון לאומי
מחזור מ"ה 2017-2018

משימת פתיחה מבוא לביטחון לאומי

מגיש: אל"ם קריסי ערן
מנחה: נצ"ם עודד שמלא – מדריך צוות 4



מבוא לביטחון לאומי

משימת פתיחה – אל"ם קריסי ערן

מבוא

בבואנו לדון בהגדרת המושג ביטחון לאומי, אנו נמצא כי מושג זה, אשר שגור ונפוץ בקהלים רבים, הינו תחום מורכב ובעל פנים רבות. מצופה היה שתחום קריטי ורגיש כביטחון לאומי יהיה בעל תורה סדורה ויישום שיטתי. אך באופן מעניין ואף מעורר תמיהה, תחום הביטחון הלאומי שמהווה עולם תוכן כה חשוב ומשמעותי, מתגלה כתחום בעל יישומים שונים ומגוונים במדינות שונות. ישראל, מדינה אשר קיומה הפיזי קשור באופן חזק ועמוק, יותר מכול מדינה מערבית, לביטחונה הלאומי. למרות זאת, מדינת ישראל אינה מחזיקה במסמך רשמי, סדור ומלא לנושא ביטחונה הלאומי, אלא, מתבססת על מצפנו של בן גוריון, על מסמכי עומק של וועדות שונות במעלה השנים ועל אסטרטגיות של אירגוני הליבה אשר משפיעים על בטחונה הלאומי.

במסמך זה אנסה להגדיר ולארגן את נושא הביטחון הלאומי כפי שהינו בא לידי ביטוי בישראל, וזאת דרך סקירה מהירה של התחום מזוויות שונות. כמו כן, אסקור את השינויים העיקריים באתגרי הביטחון הלאומי של מדינת ישראל שחלו במהלך השנים ואת האתגרים המרכזיים אשר עומדים בפניה היום. את הדברים נאגד בסיום בהערכת הרלוונטיות וההשפעה של צה"ל על ביטחונה הלאומי של ישראל כיום.

רקע וגישות לביטחון לאומי

יתכן כי חשיבה לביטחונה של קבוצה ובעתיד המאוחר יותר לביטחונו של לאום, החלה עם סיומה של העת העתיקה. תקופת העת העתיקה התאפיינה בבידוד התרבויות לפי אזורי מחיה וללא קשרים ביניהם. יחד עם זאת, ניתן היה לזהות תופעות של גלי הגירה גדולים שגרמו לאובדן תרבויות שלמות, גלים אלו נוצרו בעיקר סביב משברי משאבים מקומיים. התובנה של הגירה המונית במטרה להשיג משאבים ו/או להגביר משאבים קיימים החלה את תופעת השיוך הקבוצתי (שבטי, אזורי, מחוזי, מדיני, לאומי...). תופעה זו אף פיתחה את התובנה לעוצמתה של קבוצה הן בהגירה מסיבית והן כהגנה בפני הגירה מסיבית. במהלך המאה ה-19 צמחה הלאומיות המודרנית. צמיחת הלאומיות החלה בתקופת האימפריאליזם והתעצבה במעלה השנים באירופה, עד לאופן שאנו מכירים אותה כיום.

לצד התפתחויות חברתיות, לאומיות ומדיניות, התפתחו השאיפות של המשטרים החדשים. צבור הדברים הביא עימו צורך לעיסוק בשרידות ובוודאי גם לעיסוק בביטחון. העיסוק בביטחון המדינה והלאום המופקד בתוכה מאופיין בצורות שונות במדינות שונות. ניתן להבין שונות זו מתוקף השונות המאפיינת את האתגרים אשר בכל מדינה. לא דומים אתגרי מדינה אשר גבולותיה הם גבולות אויב למדינה אשר גבולותיה הם גבולות שלום סדורים. לא דומים אתגרי מדינה אשר גבולותיה הינם מרחבים גיאוגרפים המאפשרים הגנה במשאבים נמוכים למדינה אשר גבולותיה פרוצים והגנה על גבולותיה תצריך מאמץ ייחודי ויקר. אין דמיון בין מדינה העשירה במשאבים טבעיים למדינה אשר התל"ג נמוך ואינו מספק. אין דמיון בין מדינה אשר איומי הפנים בה, כגון פשיעה וסמים, גדולים ועמוקים למדינה שאינה חווה אתגרי זה, וניתן יהיה להמשיך את ההדגמה גם לתחומים נוספים. מכאן אנו מבינים כי אתגרי המדינות וההתאמה להגדרותיהן את יעדיהן מובילים לייחודיותן בהגדרה מהו ביטחון הלאומי ומה הם מרכיביו.

כפי שהבנו עד כה, ישנן תפיסות שונות לביטחון לאומי. בתוך מנעד התפיסות השונות ניתן לזהות שתי תפיסות מרכזיות: התפיסה המצומצמת והתפיסה המרחיבה. עיקר השוני בין התפיסות מושגת על המרכיבים הפנימיים של כל תפיסה, על לבנות הייסוד שכל מדינה בחרה לכלול בהגדרת המשפיעים ומרחב ההתעניינות של הביטחון הלאומי שלה.

התפיסה המצומצמת רואה במרכיבי הביטחון כמרכיבי הליבה שלה .

"חסידי התפיסה המצומצמת של הביטחון הלאומי מגדירים אותו כתחום העוסק באתגר העומד בפני המדינה בהתמודדותה עם איומים חיצוניים, הבאים לידי ביטוי בהפעלת כוח; הדגש הוא על איומים חיצוניים ו**כוח**. יש המוסיפים לאיומים החיצוניים עם איומים פנימיים, אך רק כאלה שיש בהם שימוש בכוח." .

(יעקב עמידרור, מהו ביטחון לאומי ?)

לצד התפיסה המצומצמת, עומדת התפיסה המרחיבה. תפיסה זו גורסת כי יש לתת את הדעת למנעד רחב יותר של גורמים. יש להתייחס לתחומים נוספים אשר יש בהם השפעה ישירה או עקיפה על הביטחון הלאומי, כלומר, לא רק איומים אשר נדרשת בהם הפעלת כוח אלא גם איומים אשר מסכנים את עוצמתה של האומה.

"טוענים חסידי התפיסה המרחיבה של הביטחון הלאומי, כי העיסוק בו קשור לא רק לאיומים שיש בהם שימוש בכוח, אלא גם ליכולתה של המדינה לתפקד מול האיומים אחרים המסכנים אותה... יש הגורסים, כי העיסוק בביטחון לאומי חייב להביא בחשבון את כלל מרכיבי העוצמה של החברה במדינה ולטפל בהם, שכן עליהם נבנית יכולת ההגנה... על פי גישה זו צריך לעסוק במסגרת הביטחון הלאומי גם בכלכלה, בשסעים חברתיים, בחינוך..." .

(יעקב עמידרור, מהו ביטחון לאומי ?)

בבואנו לבחון תפיסת מדינה את ביטחונה הלאומי עלינו לנתח את האופן בו היא מגדירה את ביטחונה, ביטחון קיומה, ואת האינטרסים עליהם היא מבקשת לשמור. האלוף (מילי) ישראל טל, טוען כי "ביטחון לאומי עניינו הבטחת קיום האומה והגנה על האינטרסים החיוניים שלה".

(יעקב עמידרור, מהו ביטחון לאומי ?)

בבואה של מדינה לבצע הסדרה למימוש ומיצוי ביטחונה הלאומי עליה, ראשית, להגדירה. ניתן לתאר את הגדרת ביטחון לאומי כמבנה אדריכלי בצורת פירמידה בעל ארבע קומות. ראשית על המדינה להגדיר את קומתה העליונה שהינה הייעוד, המהות. לאחר מכן על המדינה להעמיק את הבחינה הפנימית, לנתח ולנסח את האינטרסים הלאומיים. אינטרסים אלו נדרש לנתחם בשני אופנים מרכזיים; האינטרסים ההכרחיים לקיומה והאינטרסים אשר הכרחיים לאופייה. שתי הקומות

העליונות הינן בעלות מאפיין מערכתי ומושתתות על ערכי הליבה של אותו לאום או מדינה. את הקומות הללו נדרשת ההנהגה הלאומית להגדיר וזאת בהתאם לתודעתה ההיסטורית ולשאיפותיה הלאומיות. "ההנהגה הלאומית היא המגדירה מהם האינטרסים הלאומיים החיוניים, אשר בפגיעה בהם עלול להביא להפעלת כוח כדי להגן עליהם. פרופסור ברנארד ברודי, מומחה בין-לאומי בתחום האסטרטגיה, טען כי אינטרסים חיוניים הם אלה, שאנו מוכנים להילחם למענם... גם מלחמה כוללת".

(יוסי בן-ארי, ביטחון לאומי: מושגי יסוד ויישומים)

שתי הקומות התחתונות והאחרונות, באותו מבנה אדריכלי שמסדיר את תחום ההגדרה לביטחון לאומי, הינן קומות יותר פרגמטיות. קומות אלו מאופיינות בהיבטים תכליתיים ואופרטיביים אשר באמצעותם ממומשת בפועל העשייה בתחום הביטחון הלאומי. מאפיין נוסף לקומות אלו ביחס לקומות העליונות הינו מאפיין ההשפעה והרלוונטיות של המצב הנוכחי של באומה, כלומר, קומות אלו סביר שיעוצבו ויתעדכנו בהתאם למצבה של האומה (נוכח סוגיות כלכליות, חברתיות ואף ביטחוניות) להבדיל מהקומות העליונות. קומת ה"מטרות הלאומיות" הינה הקומה הבאה והינה נגזרת מקומתה העליונה - ה"אינטרסים הלאומיים". המטרות הינן התכלית הנדרשת להשגה על מנת לקיים את האינטרסים הלאומיים ומאופיינת בדרך כלל כעקרונות שלאורם נבנית תוכנית הפעולה המדינית. "היעדים הלאומיים", הינה הקומה התחתונה. יעדים אלו מוגדרים באופן מפורט ותכליתי ומהם נגזרות פעולות ועשייה של ממש בשטח.

(יוסי בן-ארי, ביטחון לאומי: מושגי יסוד ויישומים)

אתגרי הביטחון ותפיסת הביטחון במדינת ישראל

בתחילת הדברים ציינתי כי ישראל, מדינה אשר קיומה הפיזי קשור באופן חזק ועמוק לביטחונה הלאומי. ולמרות זאת, מדינת ישראל אינה מחזיקה במסמך רשמי, סדור ומלא לנושא ביטחונה הלאומי, אלא, מתבססת על מצפנו של בן גוריון, על מסמכי עומק של וועדות שונות במעלה השנים ועל אסטרטגיות של אירגוני הליבה אשר משפיעים על בטחונה הלאומי.

תפיסתם של מנהיגי העם בתחילה (ז'בוטינסקי) ומנהיגי המדינה במעלה הדרך (בן גוריון) עוצבה בעיקר מהתרחשויות היסטוריות. ז'בוטינסקי במאמריו "על קיר הברזל" ו"המוסר של קיר הברזל" שתל את זרעי התובנה, הרעיון ותפיסת הביטחון הישראלית אשר מלווה אותנו עד היום. מאמריו של ז'בוטינסקי פורסמו ב-1923, 1929 ו-1933 וזאת לאור פרעות ערבים ביישוב היהודי בשנים 1920-1921. במאמריו, פרס ז'בוטינסקי את משנתו בדבר הפיכת ארץ ישראל לבית הלאומי היהודי. כמו כן, נתן את דעתו ביחס לסכסוך הערבי-יהודי. בהסתכלותו על נושא הסכסוך החל בניתוח מעמיק של מאפייני האיום, מאזן הכוחות, תרחישי ייחוס עתידיים, קווי מנחים ערכיים וחזון סיום הסכסוך. בניתוח מעמיק זה קבע ז'בוטינסקי את המצפן לתפיסות הביטחון שמלוות אותנו עד היום.

עיקרי משנתו של ז'בוטינסקי שמטרת העל שלה הפיכת ארץ ישראל לבית לאומי לעם היהודי;

- לפתח את ארץ ישראל כך שתוכל לקלוט יהודים עד שיהפכו לרוב
- הנחת מוצא - תמיד יהיו שני עמים בארץ ישראל
- הנחת מוצא - מדינה דמוקרטית
- הנחת מוצא - שוויון זכויות לכל תושבי הארץ
- התבססות על מעצמה גדולה
- גרימת תודעה ערבית כי לא ניתן להשמיד את היישוב היהודי בכוח (קיר הברזל)

כך שתל ז'בוטינסקי את זרעי התפיסה הביטחונית שאותה התווה דוד בן גוריון שנים מאוחר יותר. חשוב לציין כי גם משנתו של בן גוריון הושפעה ועוצבה מהתרחשויות היסטוריות (של העם היהודי ושל הלחימה באירופה בתקופה זו). כאשר בוחנים את תפיסת הביטחון של בן גוריון וז'בוטינסקי ניתן לזהות שונות. כפי שציינתי קודם, בבואה של מדינה לבצע הסדרה למימוש ומיצוי ביטחונה הלאומי עליה, ראשית,

להגדירה. ייעודו של ז'בוטינסקי, הפיכת ארץ ישראל לבית לאומי לעם היהודי, היה שונה מייעודו של בן גוריון (המדינה הוכרזה וניצבה באתגרים חדשים - השגת שלום עם מדינות ערב או השלמה עם קיומה של ישראל) שאליו נוספו כעת גם אינטרסים לאומיים חדשים. שוני בייעוד ובתמונת המצב יצרו את הצורך לבן גוריון לעצב ולכתוב תפיסה חדשה ותואמת. בבואנו לבחון את תפיסתו של בן גוריון ואת תפיסת הביטחון גם בתקופה מאוחרת יותר, נעמיק ונבחן את אתגרי הביטחון ואת השפעתם על התפיסה והפרקטיקה.

בשנות העשרים עד להקמת המדינה, אופיינו האיומים במאורעות אלימים מצד הערבים כנגד היישוב היהודי, יחס מספרי משמעותי לטובת ערביי ישראל ושלטון בריטי בישראל. אתגר ההנהגה היה בעיקרו בטיפול מקומי בסכסוך הערבי-יהודי ומאמצים להקטנת הפער ביחס לאוכלוסייה הערבית המקומית באמצעות עליה. עם הקמת המדינה איום הסכסוך הפך מאיום פנימי מול פרעות לאיום מול צבאות פולשים בעלי פוטנציאל לסיום קיומה של מדינת ישראל. היבטי הא-סימטריה הכמותית קיבלו מאפיין חדש שבחינתו הביאה את בן גוריון למסקנה כי אין סיכוי שיהיה ליישוב היהודי מספיק חיילים להתמודד עם צבאות ערב. בנוסף לא-סימטריה הכמותית נוספו נתוני א-סימטריה איכותיים בדמות העדר העומק האסטרטגי, איכות וכמות אמצעי הלחימה ועוד. נתונים אלו הביאו לזיקוקה של מסקנה נוספת כי מדינת ישראל הצעירה לא תוכל להביס את אויביה באופן מוחלט ולכן יש להניח כי ניצחונותיה יהיו חלק מסבבי לחימה. תובנה זו של סבבי לחימה הכניסה מימד נוסף לרצף השיקולים והוא אורך הנשימה / יכולת הרציפות הצבאית להתמודדות זו. תחת מימד זה החלו בחינת שיקולי בניין הכוח של הצבא, האם לבנות צבא סדיר גדול שידע לשאת באתגרים אלו באופן עצמאי או לבנות מערך מילואים שיידרש לכך בעת הצורך? האם לבנות צבא בעל מאפייני כוח עמידה או לבנות צבא בעל מאפייני כוח מחץ? בבחינת שיקולים אלו עלה המתח המובנה של יכולת החברה לשאת בכל אחת מהאופציות. בן גוריון ניתוח את תוצאת מלחמת העולם השנייה וכישלון הגרמנים מול האמריקאים והרוסים. בבחינתו את כישלונה, זיהה כי אי יכולתה של גרמניה לייצר כוח עמידה אך בבחינת הישגיה, זיהה בן גוריון את עיקרון בניית כוח המחץ כגורם מרכזי. לקחי מלחמת העולם השנייה שימשו את בן גוריון והיוו לאחד מאבני הייסוד של תפיסת הביטחון שלו. המטרה שבן גוריון הציב לעצמו הייתה זהה למטרתו של ז'בוטינסקי במאמרו "קיר הברזל", הבאת אויבי ישראל לתובנה כי לא יוכלו להשמידה בכוח ויש לחתור לשלום או להשלמה עם קיומה. על מנת להשיג מטרה זו, נדרשת מדינת ישראל בבניית כוח קונבנציונלי גדול וחזק, הרבה מעל ליחס המקובל למדינה בגודלה. בניית כוח כזה מציפה מצידה בעיה כלכלית של מימון

תקציבי . לכן , על ישראל להיות חזקה מספיק לא רק צבאית , אלא גם מבחינה כלכלית וזאת על מנת שמדינות ערב יבינו כי לא ניתן להשמידה בכוח ואז אולי יחתרו לשלום או יכירו בקיומה . בבחינת העומק לדברים עלה כי התחום הצבאי והתחום הכלכלי אינם מספיקים ועל ישראל לצבור חוסן ועוצמה גם במימד המדיני . את תובנה זו פרס בן גוריון בנאום ב-1958 כאשר ציין את חשיבותה של ה"רגל השלישית" היא הרגל של ברית עם מעצמה חזקה . תפיסת הביטחון שעוצבה עם הקמת המדינה ובתקופת צעדיה הראשונים הוכיחה עצמה יעילה ורלוונטית למשך זמן רב . חלק מהחזון החל לקרום עור וגידים , מצרים וירדן חתמו על הסכם שלום עם ישראל , וסוריה שינתה מדיניות והפסיקה לדרוש בהשמדת המדינה אלא רק בהחזרת שטחי הגולן . "התפתחויות אלו מבטאות את הצלחתה של תפיסת הביטחון של ישראל... ככל שהאיום בפלישת צבאות ערביים פחת , הלך ונחשף מחדש האיום הקיים מתחילת הסכסוך הערבי-יהודי האלים ב-1920 – האיום הפלסטיני" .

(יצחק בן-ישראל , תפיסת הביטחון של ישראל)

בשנות השמונים של המאה העשרים השתנתה תורת הביטחון הישראלית בפעם השלישית . איום הייחוס חזר לאיום הפלסטיני באיו"ש , בעזה וממחנות הפליטים שבמדינות ערב . יחד עם איום יחוס זה , התעורר איום נוסף במאפייני איום הטילים ארוכי הטווח (לבנון ועיראק) . צמד איומים אלו חשפו את מרחב העורף האזרחי לאיום מוגבר מהעבר . כמו כן , מאפייני העימות וההתמודדות עם האיומים ייצרו אתגרי בניין כוח והפעלה חדשים לצה"ל . באיום הטילים , הצבא נדרש למרוץ חימוש ופיתוח בתחום ההגנה כנגד טילים , בזכות "הרגל השלישית" - רגל הברית עם מעצמה חזקה - הצטרפה ישראל ליוזמתו של רייגן , נשיא ארה"ב , לפיתוח מערכת הגנה מפני טילים . בזכות הצטרפותה היא קיבלה מימון ופיתחה את מערכת ה"חץ" . באיום הפלסטיני פגשה ישראל בתופעות טרור "חדשות" ; לחימה בארגונים , לחימה בגופים חצי-צבאיים(גרילה) , מטרות אזרחיות , טרור מתאבדים התקוממויות עממיות , הפרות סדר חמושות ... "כשפרצה האינתיפאדה השנייה התלבט הדרג המדינה הישראלי באשר לאסטרטגיה הנכונה להתמודד איתה . בהסתכלות לאחור , ניתן להבחין בשלוש אסטרטגיות שונות שנקטו ..."

(יצחק בן-ישראל , תפיסת הביטחון של ישראל)

הצבא אשר היה מורגל בעימותים סימטריים , מול מערכים צבאיים מדינתיים מצא עצמו במערכה חדשה . מְעַבֵּר לרמה הטקטית בשטח , עלו מורכבויות בדרג הפיקוד בהגדרת ההישגים המצבעים הנדרשים וכיצד ניתן להכריע סוג של עימות מוגבל . גיורא איילנד מתאר את השתנות טבע המלחמה וסוקר שישה אתגרים בתחום ;

1. ניתוח והתאמה של המשתנים במלחמות א-סימטריות , שמתרחשות בשטח שנמצאת בו אוכלוסייה אזרחית .
2. הסדרת מערכת היחסים בין הדרג המדיני לדרג לצבאי
3. הצורך בשינויים ארגוניים ותהליכיים
4. אתגר טכנולוגי
5. אתגר השימוש הנכון בתקשורת
6. הצורך לגשר בין הציפיות ליכולת המימוש שלהן
(גיורא איילנד , השתנות טבע המלחמות-שישה אתגרים חדשים)

הצבא נדרש לבצע התאמות מהירות למציאות המשתנה וזאת למרות שייעוד הביטחון הלאומי המקורי של בן גוריון וחזונו של ז'בוטינסקי לא השתנו ועדיין רלוונטיים לישראל 2017 , הקומות התחתונות בפירמידה השתנו עד מאוד .

סיכום

בבואנו לבחון את תפיסת הביטחון של מדינת ישראל כיום (או ליתר דיוק את עקרונות תפיסת הביטחון - היות והתפיסה אינה כתובה), מתוך הסתכלות מושכלת של רצף התהליכים שהיא עברה : מחזונו של ז'בוטינסקי , דרך צעדי היישום וההסדרה של בן גוריון ועד למציאות הנוכחית , ניתן לציין כי מטרת העל / ייעוד התפיסה נשאר יציב בליבת הרעיון . "המבנה האדריכלי" בן ארבע הקומות עדיין נכון וקומותיו התחתונות מסדירות את תוכנית היישום הביטחונית . ניתן לקבוע כי גישתו של בן גוריון לתפיסה ביטחונית מרחיבה הכוללת : צבא/ביטחון , כלכלה (האוגדת בתוכה גם הסתכלות חברתית) ומדיניות חוץ עדיין תואמת את המציאות העכשווית . כיום התחום החברתי הולך ומקבל מקום ייחודי משלו אך בסקירה זו לא הרחבנו בנושא . על - אף הערכה הראשונית של בן גוריון כי ניצחון ערבי עלול להיות סופה של מדינת ישראל , המציאות הנוכחית כיום , בעיקר בגין המעמד המדיני , אינה תומכת בסברה זו . עובדת קיומה של מדינת ישראל היא עובדה חזקה ויציבה . כפי שצוין בתחילה , כי ישראל , מדינה אשר קיומה הפיזי קשור באופן חזק ועמוק , יותר מכול מדינה מערבית , לביטחונה הלאומי - מצריכה גורם בטחוני משמעותי . האיזמים הקיימים כיום אומנם אינם מהווים סכנה קיומית אך בהחלט מהווים איום על אינטרסים לאומיים וערכים לאומיים ולכן גופי הביטחון עדיין מהווים מרכז כובד במימוש התפיסה הביטחונית לאומית .