

IPS
המכון למדיניות
ואסטרטגיה

בית ספר לאודר
לממשל, דיפלומטיה
ואסטרטגיה

הבינתחומי
הרצליה

IPS Publications

תפיסת ביטחון מעודכנת לישראל: רכיבים, זירות ואילוצים

שאול שי ואלכס מינץ

נובמבר 2016

IPS Publications

IDC Herzliya

המכון למדיניות ואסטרטגיה (IPS)
בית ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה
המרכז הבינתחומי הרצליה

תפיסת ביטחון מעודכנת לישראל: רכיבים, זירות ואילוצים

שאול שי ואלכס מינץ

נובמבר 2016

תפיסת הביטחון של ישראל עוצבה בראשית שנות ה-50 על ידי ראש הממשלה ושר הביטחון דאז, דוד בן גוריון. תפיסת הביטחון הניחה כי קיימת א-סימטריה בסיסית (בהיבטים הגאוגרפיים, הדמוגרפיים ובהיקף המשאבים הכלכליים) בין מדינת ישראל לבין העולם הערבי והמוסלמי הסובב אותה. בליבת התפיסה ההנחה שישראל לא תוכל לגבור על נחיתותה הכמותית מול מדינות ערב, שכן הדבר הקובע את התוצאה של סכסוך ממושך הוא הפוטנציאל העומד לרשות הצדדים ולא דווקא כוחם ברגע נתון.

תפיסת הביטחון שעיצב בן גוריון לא גובשה לכדי משנה סדורה כתובה ומחייבת. היא נותרה בבחינת "תורה שבעל פה" שעיקריה היו מקובלים על הממסד הביטחוני – מדיני של מדינת ישראל במהלך כל שנות קיומה. תפיסת הביטחון של ישראל מיושנת ופחות רלבנטית למציאות הדינמית של המזרח התיכון העכשווי, למצבה הגיאוגרפי של ישראל ולשדה הקרב הנוכחי והעתיד.

תהליכי גלובליזציה, מהפכות טכנולוגיות בתחומי התקשורת, הסייבר והחלל, שנויים אזוריים וגלובליים, שנוי טבע ואופי המלחמות ושינויים בחברה הישראלית, מחייבים בחינה מחודשת של תפיסת הביטחון והתאמתה למציאות הדינמית של המאה ה-21. כיוון שמדינת ישראל נאלצת להתמודד עם קשת רחבה של איומים מסוגים שונים ויחד עם זאת עם הזדמנויות מדיניות, נודעת חשיבות מיוחדת לעדכון והתאמת תפיסת הביטחון לסביבתה האזורית והאסטרטגית המשתנה.

במהלך השנים נעשו מספר ניסיונות לעדכון תפיסת הביטחון אולם אלה לא אומצו על ידי ממשלות ישראל לדורותיהם. פורום הרצליה לעדכון תפיסת הביטחון הוקם ב-2013 במרכז הבינתחומי, הרצליה, במטרה לתרום מניסיונם של מומחי אקדמיה, מקבלי ההחלטות ואנשי מערכת הביטחון, לזיהוי הפערים הקיימים כיום בתפיסת הביטחון של ישראל ולהציע רכיבים חדשים ועדכונים מתבקשים לתפיסת הביטחון המסורתית. זאת גם בהתייחס לאסטרטגיית צה"ל שפורסמה לאחרונה.

אסטרטגיית צה"ל

בתחילת 2016 פרסם הרמטכ"ל, רא"ל גדי אייזנקוט את המסמך, "אסטרטגיית צה"ל", שעל בסיס עקרונותיו גובשה תכנית בניין כוח רב שנתית עבור צה"ל ודרישות תקציב למימושו. בכך הניח הרמטכ"ל את היסודות להסדרה פורמלית של הממשק שבין תפיסת הביטחון לבין אסטרטגיית צה"ל ותרגומה לתכנית לבניין הכוח ולתפיסת הפעלת הכוח¹. בהעדר תפיסת ביטחון לאומי פורמלית מילא הרמטכ"ל את הפער.

מסמך אסטרטגיית צה"ל קובע כי: "אסטרטגיית צה"ל היא התשתית הרעיונית והמעשית לכלל מסמכי היסוד הצבאיים. ככזו היא מתבססת על האינטרסים הלאומיים החיוניים, על מוסכמות היסוד של הביטחון הלאומי ועל יסודות החשיבה והעשייה הצבאיים. היא מנחה כיצד לשלב את מוסכמות היסוד של הביטחון הלאומי בעקרונות ובכללים של התורות הצבאיות".

אסטרטגיית צה"ל צריכה כאמור להיגזר מתפיסת הביטחון הלאומי וזו אמורה להיגזר מאסטרטגיה-רבתי כמפורט במרשם הבא:²



¹ תהליך מבורך זה מעיד גם על הצורך בגיבוש תפיסת ביטחון לאומי שהייתה אמורה להיעשות על ידי הדרג המדיני ושממנו יכול היה צה"ל לגזור את האסטרטגיה שלו.

² מבוסס על עקד – מסמכי היסוד הביטחוניים והצבאיים מהותם, ייעודם וארגונם, מטכ"ל – 10 - 4

מסמך אסטרטגיית צה"ל מגדיר גם את היעדים הלאומיים של מדינת ישראל:

א. הבטחת קיומה של מדינת ישראל, הגנת שלמותה הטריטוריאלית וביטחון אזרחיה ותושביה.

ב. שמירת ערכיה של מדינת ישראל וצביונה כמדינה יהודית ודמוקרטית וכבית לעם היהודי.

ג. הבטחת חוסנה החברתי והכלכלי של מדינת ישראל.

ד. חיזוק מעמדה הבין לאומי והאזורי של מדינת ישראל, תוך חתירה לשלום עם שכניה.

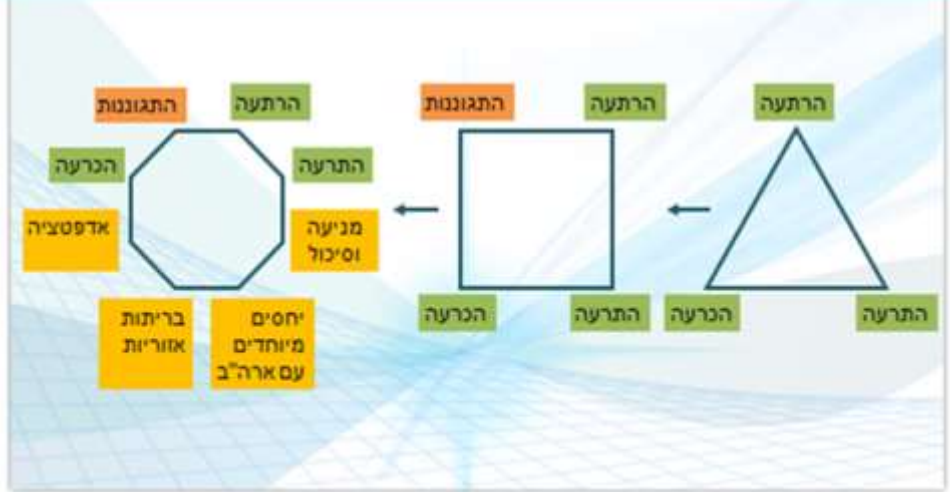
רכיבי יסוד בתפיסת ביטחון לאומי עדכנית לישראל

בבסיס תפיסת הביטחון המסורתית עמד "משולש הביטחון" – הרתעה, התרעה, הכרעה. לאלה המליצה ועדת מרידור ב – 2006 להוסיף רכיב נוסף, כפועל יוצא מהתגברות האיום של נשק תלול המסלול על העורף ואיומי הטרור. לפיכך תפיסת הביטחון התמקדה על "מרובע הביטחון" – הרתעה, התרעה, התגוננות והכרעה.

ההתגוננות, כצלע הרביעית שנוספה למשולש הביטחון, הינה כלל המאמצים הביטחוניים בראיה הלאומית הרחבה להגנת העורף ההופך לזירת לחימה מרכזית, בדגש על האוכלוסייה האזרחית והתשתיות הלאומיות. הגנת העורף טומנת בחובה גם פוטנציאל לחיזוק ההרתעה, להגדלת מרחב התמרון של הדרג המדיני, לחיזוק תחושת הביטחון והחוסן הלאומי ולצמצום הפגיעה באוכלוסייה ובתשתיות הלאומיות. ממד ההתגוננות מתמקד בעיקר בתחומי ההגנה האקטיבית והפסיבית, הגנת הגבולות (לרבות גדר הביטחון) ומאמצי האבטחה של אתרים חיוניים, ריכוזי אוכלוסייה ועוד.

תפיסת הביטחון שאנו מציעים, נשענת על שני רכיבים: אבני היסוד של תפיסת הביטחון המסורתית (תוך התאמתן למציאות ולשינויים צפויים) וארבע אבני יסוד חדשים: **מניעה וסיכול, היחסים המיוחדים עם ארה"ב, בריתות אזוריות והאדפטציה**. לדעתנו, לא ניתן להסתפק במודל המסורתי המתייחס בעיקרו להרתעה מפני מלחמה כוללת, זאת לנוכח איומי הנשק הבלתי קונבנציונלי והטרור. על התפיסה המעודכנת להיות אפקטיבית הן מול גורמים מדינתיים והן מול גורמים לא מדינתיים. תכליתה הוא מניעת העימות האלים ואם כשלה, קביעת גבולות העימות (בהיבטי "כללי המשחק", מרחב ההתמודדות ומשך העימות). האיום של התגבשות קואליציה צבאית ערבית שתנסה לכבוש את מדינת ישראל במתקפת פתע כמעט ואינה רלבנטית בעת הזו, ונדרשת כיום הרחבה משמעותית של יכולת ההרתעה אל מול מגוון תרחישים של עימותים תת ועל-קונבנציונליים וכן אל מול זירות חדשות. תפיסת הביטחון המעודכנת שאנו מציעים, מתייחסת לכן גם לארבע זירות שלא נכללו בתפיסת הביטחון המסורתית: הסייבר, הים, החלל, והתווך התת-קרקעי (מנהרות).

השינויים בתפיסת הביטחון הלאומי



תפיסה ביטחונית צריכה לקחת בחשבון גם אילוצים. האילוצים העיקריים הם כלכליים (כפי שמתבטאים בתקציב הביטחון), משפטיים ותודעתיים. יודגש כי חלק משמעותי מהמלצות פורום הרצליה לתפיסת הביטחון עולה בקנה אחד עם מסמך "אסטרטגיית צה"ל".

זירות העימות בתפיסת הביטחון הלאומי



המלצות

תפיסת הביטחון העכשווית, המסורתית, כוללת שלושה רכיבים (הרתעה, התרעה, הכרעה), פלוס רכיב ההתגוננות. המלצותינו בנוגע **לעדכון** תפיסת הביטחון הן:³

- 1) לראות במניעה וסיכול רכיב (חמישי) בתפיסת הביטחון הלאומי של ישראל.
- 2) להגדיר את היחסים המיוחדים עם ארה"ב כרכיב יסוד (שישי) בתפיסת הביטחון. לפיכך, יש לשמר ולטפח הקשרים המיוחדים עם ארה"ב ככל הניתן.
- 3) להגדיר את נושא הבריתות האזוריות וההסדר האזורי כרכיב (שביעי) בתפיסת הביטחון.
- 4) לראות באדפטציה מרכיב נוסף (השמיני) בתפיסת הביטחון. אדפטציה מניחה התאמה וגמישות נוכח דינמיקה של שינויים מהירים ומאוד תדירים. ישראל צריכה ליזום ולהכתיב מהלכים, אחרת תיגרר לשיווי משקל אזורי חדש במזרח התיכון שיתגבש ללא תשומות (Inputs) שלה.
- 5) תפיסת הביטחון המעודכנת של ישראל צריכה להתייחס לזירות חדשות כמו, סייבר, חלל, התווך התת קרקעי וגם לשינויים בזירה הימית.
- 6) תפיסת הביטחון המעודכנת של ישראל צריכה לקחת בחשבון גם אילוצים כלכליים, תודעתיים-תקשורתיים ואילוצים הנגזרים מחוקי ונורמות המשפט הבינלאומי.
- 7) הכרעה: לצד הצורך בהשגת הכרעה "מסורתית", קיים צורך בפיתוח הגדרות מחודשות של מושג הכרעה אל מול מגוון רחב של תרחישי עימות הנגזרים מהשנויים ביריב (שחקנים לא מדינתיים) והשתנות אופי המלחמות.
- 8) אין לשכוח גם את מורשת בן גוריון שגרסה שהחתימה לשלום מהווה נדבך אסטרטגי חשוב בתפיסת הביטחון של ישראל.

ביבליוגרפיה

- מינץ, אלכס ושאול שי, הצורך בגיבוש מחדש של תפיסת ביטחון לישראל, מרץ 2016
- מינץ, אלכס ושאול שי, האדפטציה כמרכיב בתפיסת הביטחון של ישראל, מאי 2014
- מינץ, אלכס ושאול שי, תפיסת הביטחון של ישראל: גיבוש מחדש, יוני 2014

³ לפרוט ההמלצות ראה, שאול שי ואלכס מינץ, תפיסת ביטחון מעודכנת לישראל 2016.