

אל: ועדת וינוגרד
מאת: מכון ראות

הנדון: עדכון תפיסת הביטחון הלאומי בעקבות מלחמת לבנון השנייה¹

תקציר

מלחמת לבנון היא רק אחת משלוש אכזבות מדיניות וצבאיות שנחלה ישראל בשנת 2006. האכזבות האחרות הן הקפאת תכנית ההתכנסות בגדה למרות היותה ספינת הדגל המדינית של הממשלה הנוכחית ואי-הצלחה צבאית מתמשכת בעזה. אירועים אלה קשורים זה בזה קשר מערכתי הדוק. המכנה המשותף ביניהם הוא שהם נובעים ממשבר בתפיסת הביטחון הלאומי של ישראל.

אירועי השנה האחרונה ובראשם מלחמת לבנון השנייה חשפו מגמות שחותרות תחת יסודות תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל: התגבשותו של 'מערך ההתנגדות' בהנהגת איראן, חזבאללה וארגוני הסירוב הפלסטיניים, שמטרתו למנוע מישראל כל הישג מדיני או צבאי בר-קיימא שיבטיח את קיומה כמדינה יהודית ודמוקרטית; שחיקת מעמדה של ארה"ב באזור והמתקפה על הלובי הפרו-הישראלי בארה"ב; מעמדה העולה של איראן, התנגדותה לישראל ויעילות הכלים שהיא מפעילה בשירות הגיון זה; והשחיקה ביכולות וברצון של הצד הערבי למלא את חלקו בסיוס השליטה של ישראל באוכלוסייה הפלסטינית בעזה ובגדה.

מגמות אלה מציבות את ישראל בנחיתות אסטרטגית ברמת הביטחון הלאומי. משמעות הדבר היא שהתפישות, המוסדות והכלים אותם מפעילה ישראל בשירות המטרות הלאומיות שלה רלבנטיים פחות ונחותים מן הכלים שמפעיל הצד השני בשירות ההיגיון שלו. לכן גוברת ההסתברות לכישלונות חוזרים ונשנים של מהלכים מדיניים וצבאיים, שנועדו לבסס את קיומה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.

בטווח הארוך המגמות שנחשפו במלחמת לבנון השנייה עלולות לקדם מציאות שתשמש קרקע נוחה לכינונה של מדינה ערבית / פלסטינית / אסלאמית אחת במקומה של מדינת ישראל ותחת הגמוניה איראנית.

מכאן שמלחמת לבנון השנייה השפיעה על ביטחונה הלאומי של ישראל בצורה מרחיקת לכת החורגת מגבולו הצפוני. בין השאר, פגעה מלחמת לבנון השנייה ביכולתה של ישראל להבטיח את עתידה כמדינה יהודית ודמוקרטית באמצעות סיום שליטתה באוכלוסייה הפלסטינית וכינון מדינה פלסטינית על יסוד העיקרון של 'שתי מדינות לשני עמים'.

מטרת מסמך זה היא להצביע על המגמות הפוגעות ברלבנטיות של תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל ולדון דיון ראשוני במשמעויותיהן. בין השאר, מגמות אלה מצביעות על הסטה של מרכז הכובד של אתגרי הביטחון הלאומי מן התווך הצבאי לתווך האזרחי-מדיני-משפטי-כלכלי.

מכון ראות קורא לועדת וינוגרד להקדיש פרק במסקנותיה לנושא של תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל ולהמליץ לממשלת ישראל לכוון ועדה שתעדכן תפיסה זו, תתרגמה למדיניות המגובה במשאבים פוליטיים, מדיניים, כלכליים וצבאיים ותפקח על יישומה.

מבוא

1. מכון ראות הוא עמותה שהוקמה בינואר 2004 על מנת לתמוך בתהליכי קבלת החלטות אסטרטגיות בממשלת ישראל. המכון מספק את שירותיו ללא תמורה לכל סוכנויות הממשלה. הערך המוסף הייחודי של מכון ראות נעוץ במומחיות בחשיפת הנחות יסוד והנחות עבודה של מקבלי החלטות ובחינת הרלבנטיות שלהן לנוכח המציאות המשתנה.

¹ מסמך זה הוא עדכון והרחבה של מסמך שפורסם על ידי מכון ראות ב- 4/1/07 תחת הכותרת "תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל לא רלבנטית". עיקר השינויים והתוספות עוסקים בהשלכות של מלחמת לבנון השנייה על תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל.

2. במהלך המלחמה ולאחריה, בחן מכון ראות את הנחות העבודה של ממשלת ישראל וסוכנויותיה ביחס למטרות המלחמה ויעדיה; וביחס לימגוש המשחקים האזורי והבין-לאומי.
3. **שלוש אכזבות מדיניות-ביטחוניות** – לאחר המלחמה הגיע מכון ראות למסקנה כי מלחמת לבנון השנייה היא רק אחד משלושה אירועים משמעותיים ברמת הביטחון הלאומי שבהם נחלה ישראל כשלון במהלך שנת 2006. שני האירועים האחרים הם:
 - א. **הלחימה סביב עזה** – גם בזירה זו כשלה ישראל בהשגת יעדיה המדיניים והצבאיים למרות עליונות צבאית מכרעת על יריביה.
 - ב. **הקפאת / ביטול תוכנית ההתכנסות** – תוכנית ההתכנסות נחשבה לכלי המרכזי של הממשלה הנוכחית להבטחת עתידה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. המלחמה בלבנון וירי הקסאם הביאו להורדתה בפועל, מעל סדר היום תוך שהיא מותירה את ישראל ללא סדר יום מדיני בזירה הפלסטינית.
4. **מכנה משותף רחב בין שלוש האכזבות: משבר בתפיסת הביטחון הלאומי** – מכון ראות הגיע למסקנה כי שלושת האירועים הנ"ל חשפו פערי רלבנטיות² בין תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל³ (העוסקת בהבטחת המטרות הלאומיות באמצעות כלל המשאבים הלאומיים) ותורת הביטחון (העוסקת בתוכנית הלאומית להגנה על הקיום של המדינה), לבין המגמות המתהוות סביבנו. במילים אחרות, שורש הבעיה שנחשפה בחודשים האחרונים נעוץ בפער רלבנטיות זה ולא בתפיסת ההפעלה של הצבא, בממשק שלו עם הדרג המדיני או ביכולותיו.
5. **מסמך זה מסכם את עבודת מכון ראות בנושא תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל בעקבות מלחמת לבנון השנייה**, מצביע על פער בין תפיסה זו לבין המציאות המשתנה ובוחר בחינה ראשונית את משמעויותיו. הוא איננו מתיימר לעסוק בתורת הביטחון או במדיניות ההפעלה של צה"ל.
6. **ישראל בנחיתות אסטרטגית** – מסקנת מכון ראות היא שפער הרלבנטיות הנ"ל מצביא את ישראל בנחיתות אסטרטגית ברמת הביטחון הלאומי לעומת יריבינו.
7. **מכון ראות קורא לועדת וינוגרד להוסיף פרק לדו"ח הביניים שלה וסעיף להמלצותיה, אשר יקרא לראש הממשלה לכונן ועדה שתעדכן את תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל, תתרגמה למדיניות המגובה במשאבים פוליטיים, מדיניים, כלכליים וצבאיים, תעקוב אחר ישומה ותבחן את התנהלות הדרג המדיני והצבאי לאורה. ללא עדכון תפיסת הביטחון הלאומי עלולה ישראל להיקלע להפתעות אסטרטגיות נוספות בעתיד אשר נובעות מנחיתותה האסטרטגית.**
8. לבסוף, חולשת הממשל הישראלי היא בעיית יסוד מבנית המקשה על ישראל להתמודד עם **האתגר הניצב לפתחה**. הקדנציות הקצרות והלא-יציבות והפיצול בזרוע המחוקקת והמבצעת מקשים על עיצוב מדיניות ארוכת טווח ועל יישומה. זאת לעומת היציבות הרבה בהנהגת איראן ומערך ההתנגדות והאופן השיטתי שבו הם מקדמים את מטרותיהם. מכון ראות הקדיש מסמך נוסף להמלצותיו אודות השינויים הארגוניים הנדרשים כמענה לחולשה זו (ר' נספח ב' למסמך ראות המוגש לועדת וינוגרד ועוסק ב"צוות בקרה אסטרטגית לתמיכה בראש הממשלה").

² המושג "פער רלבנטיות" מתייחס לפער בין "דפוס חשיבה" לבין מציאות. המושג "דפוס חשיבה" (mindset) משמעו היגיון מארגן המשמש לניתוח ותיעדוף מידע. שני המושגים קשורים למושג "הפתעה בסיסית" ונטבעו ע"י ד"ר צבי לניר. להרחבה ר' www.praxis.co.il; או לניר צבי, **הפתעה בסיסית – מודיעין במשבר**, (הקיבוץ המאוחד והמרכז למחקרים אסטרטגיים ע"ש יפה באוניברסיטת תל-אביב, תשמ"ג).

³ ר' ההבחנות שעושה ישראל טל בין המושגים "ביטחון לאומי"; "תורת הביטחון"; ו"מדיניות הביטחון". ביטחון לאומי עניינו הבטחת קיום האומה והגנה על האינטרסים החיוניים שלה והמטרות הלאומיות; תורת הביטחון היא התוכנית הלאומית של הכוננות וההיערכות למלחמה והגנה על הקיום הלאומי של המדינה; מדיניות הביטחון היא נגזרת מתורת הביטחון ועניינה היישום השוטף והגמיש של תורת הביטחון (ר' ישראל טל, **ביטחון לאומי**, ת"א: זמורה-ביתן, 1996, עמ' 15, 52-53).

תפיסת הביטחון הלאומי הקיימת: מדינה יהודית-דמוקרטית על יסוד עוצמה צבאית

התנהלותה של ישראל ברמת הביטחון הלאומי בשנים שקדמו למלחמה בלבנון התבססה על תפיסת העולם שיסודותיה הם:

9. **צה"ל מבטיח את קיומה של ישראל – ישראל, באמצעות צה"ל, היא הכוח הצבאי החזק במזרח התיכון. צה"ל הצליח לבסס עליונות צבאית מכרעת על כל יריביו, מדינות או ארגונים. עוצמתו של צה"ל מבטיחה את קיומה של המדינה.**

10. **הטרור אינו בעיה קיומית – בזכות כוחות הביטחון מספר הקורבנות אינו גבוה וכלכלת המדינה לא נפגעת באופן משמעותי. לכן הטרור אינו בעיה קיומית כל עוד הוא נותר ברמתו הנוכחית ואינו משפיע על התנהלות אזרחים, משקי בית או המגזר העסקי.**

11. **ההיגיון הביטחוני-צבאי מוביל – על יסוד עוצמתו של צה"ל, ישראל מתנהלת כמי שרואה במרכיב הצבאי את המרכיב המרכזי של תפיסת הביטחון הלאומי שלה ונקודת המשען לכל מהלך אסטרטגי.**

ישראל אין תפיסת ביטחון לאומי מוסכמת או סדר יום מדיני שמגובים במשאבים פוליטיים, כלכליים וצבאיים.⁴ יתרה מכך, קיים פער עצום בהיקף ההשקעה של ישראל בכלים צבאיים לבין ההשקעה של ישראל בכלים מדיניים, כלכליים או פוליטיים.⁵ הנגישות של מערכת הביטחון לתהליכי עיצוב הביטחון הלאומי והשפעתה עליהם עולה על נגישותן של מערכות אחרות. לפיכך, לעיתים קרובות השיקול הביטחוני מעצב את מדיניות הביטחון הלאומי.

12. **גבולותיה של ישראל יעוצבו באמצעות הסכמים או מהלכים חד-צדדיים שייצרו 'קירות של לגיטימציה'⁶ ויבטיחו את ביטחונה. לכאורה, ברור כי הסכמים עדיפים על מהלכים חד-צדדיים. אבל במקרים מסוימים יתכן שלא ניתן או לא כדאי לחתום על הסכמים עם הצד הערבי.**

התפיסה החד-צדדית של ישראל הבשילה על רקע השילוב בין ההבנה כי נוכחות קבע אזרחית או צבאית של ישראל מחוץ לשטחה הריבוני היא נטל על הביטחון הלאומי לבין הבעיות המבניות המקשות על ישראל להגיע להסכמים עם הפלסטינים⁷ או בזירה הסורית-לבנונית.

תפיסת 'קיר הלגיטימציה' מבוססת על שילוב בין (א) נסיגה ישראלית וסיום שליטה באוכלוסיה ובשטח ערבים; (ב) שחיקת הלגיטימציה הפנימית בצד הערבי להמשך הלחימה בישראל כתוצאה מן הנסיגה; (ג) אחדות פנימית בישראל; (ד) לגיטימציה בין-לאומית להפעלת כוח ישראלי במקרה שנותק; ו- (ה) עוצמתה הצבאית של ישראל. תפיסה זו מתבססת גם על הנחה כי מן הצד השני מצויים שחקנים שניתן לבנות מולם מערך של הרתעה.

היגיון זה עמד בבסיס הנסיגות החד-צדדיות מלבנון (5/00) ומעזה (08/05) ואמור היה לעמוד בבסיס 'תוכנית ההתכנסות' בגדה.

4 ר' דברי אולמרט: "ראש הממשלה צריך לנהל מדינה, הוא לא חייב אג'נדה" (בן וורטר, **הארץ**, 22/9/06).

5 תקציב הביטחון עומד כיום על 50.6 מיליארד שקל. תקציב המדינה השנתי הוא 282 מיליארד שקל. כלומר, תקציב הביטחון הוא כשישית מתקציב המדינה. (זרחיה, **הארץ**, 31/12/06). לשם השוואה תקציב משרד החוץ הוא כ- 1.338 מיליארד שקל (כ- 3% מתקציב מערכת הביטחון), ומספר העובדים בו עומד על כ- 950 איש. (הנתונים לקוחים **מהצעת התקציב השנתית באתר משרד האוצר**).

6 ר' למשל **עדותו של אלוף (מיל) עמוס מלכא בפני ועדת וינוגרד** מיום 2/11/06: "התזה של אהוד ברק הייתה שאנחנו נשמוט את כל בסיסי הלגיטימציה של הצד השני לפעול נגדנו... כתוצאה מכך אנחנו נצליח בחסות העמידה המלאה בהחלטות האו"ם והלגיטימציה הבינ"ל... ליצר מרכיב של הרתעה שהוא יעצב מציאות שונה לחלוטין בגבול ישראל לבנון."

7 בין הבעיות המבניות המקשות על ישראל להגיע להסכמים עם הפלסטינים ניתן למנות את חולשת הממשל בישראל ובצד הפלסטיני; פעולותיו של מערך ההתנגדות להכשלת כל הסכם עם ישראל; והתפיסה הרווחת בקרב חוגים חשובים ומשפיעים בצד הפלסטיני כי סיום השליטה באוכלוסיה הפלסטינית היא אינטרס ישראלי קיומי ולכן הזמן עובד לטובת הצד הפלסטיני. משמעות הדבר היא שהצד הישראלי מצוי בעמדת חולשה סביב שולחן המשא ומתן למרות יתרונו המכריע, לכאורה, במונחים צבאיים או כלכליים.

כתוצאה מכך המשא ומתן מתארך; סדר היום שלו מתרחב; התביעות הפלסטיניות מסלימות; צפויה אלימות במהלך המשא ומתן וטרור לקראת חתימה על הסכם ולקראת אבני דרך מרכזיות ביישומו. ר' מסמכי מכון ראות בנושא: **"מלכודי המו"מ בין ישראל לפלסטינים"**, **"הדילמה המדינית של ישראל מול הפלסטינים"** ו"**מלכוד המשא ומתן שלפני ההתכנסות**".

13. **סיום השליטה בפלסטינים חיוני להבטחת עתידה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית** – הנחה זו מקובלת על מרבית הציבור הישראלי ואומצה על ידי מרבית המפלגות הציוניות. הוויכוח הפוליטי הוא בשאלת מבנה התהליך המדיני, יעדיו ואופן ניהולו.
14. **הצד הערבי שואף לסיום ה'כיבוש' ולכינון מדינה פלסטינית** – היעד של המאבק הלאומי הפלסטיני ושל הצד הערבי הוא מימוש הזכות להגדרה עצמית באמצעות כינון מדינה פלסטינית בגדה ובעזה. עבור חלקם זוהי המטרה הסופית, בעוד שעבור אחרים זוהי אבן דרך ב'תוכנית השלבים' לקראת ביטולה של ישראל (ר' 'עקרון הפשרה ההיסטורית' לעומת 'אתוס המאבק הפלסטיני').
15. **'שתי מדינות לשני עמים'** – העיקרון של 'שתי מדינות לשני עמים' הוא הבסיס להסדר המדיני עם הפלסטינים, אשר מוסכם על הקהילה הבין-לאומית, על מדינות ערב ועל ישראל. מתווה הסדר הקבע יתבסס, באופן רשמי או לא-רשמי, על 'רעיונות קלינטון'.
16. **סוגיית ערביי ישראל היא סוגיה פנים-ישראלית** – ישראל רואה בסוגיית מעמדם המדיני-משפטי של ערביי ישראל עניין פנימי לכל דבר, אשר אינו מושא למשא ומתן בינה לבין כל גורם זר אחר.
17. **ארה"ב היא מעצמת העל היחידה. בינה ובין ישראל יש "יחסים מיוחדים"** – הברית בין ארה"ב לישראל יציבה ומבוססת על אינטרסים וערכים משותפים ועל עוצמת הלובי הפרו-ישראלי והקהילה היהודית בארה"ב.
18. **הברית עם ארה"ב ממקמת את ישראל בעמדה של עוצמה** – השילוב בין עוצמתה הצבאית והכלכלית של ישראל לבין הברית הקרובה עם ארה"ב ממקם את ישראל בעמדה של עוצמה ביחסיה עם מדינות האזור.
19. **במוקד: סיכול הגרעין האיראני** – האיום הקיומי הנוכחי על ישראל, המחייב גיוס המשאבים הלאומיים, נובע מן השאיפה של איראן להגמוניה אזורית ולחיסולה של ישראל. פרויקט הגרעין הוא המרכיב המרכזי בבניית העוצמה האיראנית ולכן יש לסכלו.
20. **עיקר הכשלים בלבנון ובעזה הם 'טכניים'**⁸ – 'כשלים טכניים' הם כשלים חוזרים ונשנים, שפיתרוןם טמון במסגרת הידע הקיים. במצבי משבר, ארגונים ואנשים נוטים לפנות לאזורים מוכרים וידועים ולחפש בהם את הפתרונות לבעיות שנתגלו. אולם, טעות בזיהוי הבעיה מביאה לטעות בעיצוב הפיתרון.
- תהליך התחקור שהחל לאחר המערכה בלבנון יגיע לשיאו בפרסום מסקנות ועדת וינוגרד. בסיכומו של דבר, עבודת התחקור בוועדת וינוגרד, בידי משרד מבקר המדינה ובצבא עסקה בממשק שבין הדרג המדיני לדרג הצבאי, בתפיסת ההפעלה של הצבא ובתחומים כגון מודיעין, לוגיסטיקה או פיקוד ושליטה. עפ"י ההגדרה הנ"ל, רוב הכשלים שטופלו הם כשלים טכניים.
- לעומת זאת, עד כה לא הוקמה הוועדה שתעסוק בהגדרת האתגרים הניצבים לפתחה של ישראל ובעידכון תפיסת הביטחון הלאומי בעקבות מלחמת לבנון השנייה.
20. **בעיות הביטחון הלאומי של ישראל נובעות ממדיניות כושלת ולא מחולשת המוסדות והממשל** – ישראל לא מייחסת חשיבות רבה להשלכות של מבנה הממשל על היכולת להתמודד עם אתגרי הביטחון הלאומי שלה. השיח הציבורי בנושאי ביטחון לאומי עוסק בנושאי תוכן כגון בריתות, מלחמות, יוזמות מדיניות וכיו"ב.
- לעומת זאת, דל העיסוק בזיקה שבין חולשת הממשל לבין עיצוב, תכנון, ניהול וביצוע מדיניות הביטחון הלאומי.

⁸ ר' המושג "Adaptive Work" בתוך: Heifetz Ronald, *Leadership Without Easy Answers*, Cambridge: Harvard Press, 1997, pp.8, 35.

המציאות המשתנה: האיום המדיני הוא קיומי ושקול לאיום הצבאי

מלחמת לבנון השנייה חשפה את עוצמתן של מגמות, אשר מערערות הנחות יסוד אלה ואחרות עד כדי הפיכתה של תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל ללא רלבנטית:

21. **ישראל מתמודדת עם יריב חדש רשתי באופיו – 'מערך ההתנגדות'; צה"ל לא מצליח לנצח –** המושג 'מערך ההתנגדות'⁹ מתייחס למספר רב של שחקנים, מסוגים שונים ובעלי מטרות ויעדים שונים, הקשורים ביניהם באופן רשתי באמצעות אידיאולוגיה משותפת, בריתות ושיתופי פעולה ומחויבים למאבק בישראל. יעד המאבק הוא שלילת קיומה של ישראל כמדינה שמוגדרת על ידי יהודיותה.¹⁰

חזבאללה הוא שחקן ראשי במערך ההתנגדות. הוא נתמך צבאית, מדינית וכלכלית בידי איראן ונוקט טרור נגד ישראל ברחבי העולם, באזורנו, בישראל ובשטחי הרשות הפלסטינית.

22. **ההיגיון המארגן של מערך ההתנגדות הוא מדיני: להביא לקריסתה של ישראל –** ההיגיון המארגן של מערך ההתנגדות הוא מדיני-פוליטי ומטרתו להביא לקריסתה מבפנים (implosion) של ישראל. זאת בדומה לדרום אפריקה הלבנה ולברית המועצות, אשר התמוטטו כתוצאה מלחצים פוליטיים וחברתיים פנימיים ומדה-לגיטימציה ולחץ כלכלי ופוליטי בין-לאומי.¹¹

ההיגיון הצבאי של מערך ההתנגדות משני. מערך ההתנגדות מכיר בעליונותה הצבאית הנוכחית של ישראל. לכן הוא נמנע, עד כמה שניתן, מהתנגשות צבאית ישירה עמה.¹²

במקביל, מערך ההתנגדות מנסה למנוע מישראל לבסס את קיומה כמדינה יהודית ודמוקרטית באמצעות **מהלך רב-זרועי משולב** המבוסס על העקרונות הבאים:

(1) **סיכול הישגים מדיניים וצבאיים בני קיימא** – מערך ההתנגדות משתמש בטרור, בלוחמת גרילה ובכלים נוספים כדי למנוע מישראל כל הישג צבאי או מדיני, הסכמי או חד-צדדי, שיוכל להבטיח את קיומה.

מטרתו למנוע כל תהליך מדיני בין ישראל לשכנותיה ובפרט מהלכים שנועדו להביא לסיום השליטה בפלסטינים על יסוד העיקרון של 'שתי מדינות לשני עמים', ל'סוף סכסוך' או ל'סופיות תביעות'.¹³ בהקשר זה ניתן להבין גם את ההתקפות לאורך גבול

⁹ מכון ראות מזהה את המאפיינים הבאים של מערך ההתנגדות:

- א. **מעריך ההתנגדות הוא תופעה מערכתית** – מעריך ההתנגדות מורכב ממגוון שחקנים הכולל מדינות וארגונים הממלאים תפקידים שונים: 'יוזם', 'עוזרים' ו'מוציאים אל הפועל'. כל שחקן יכול למלא תפקידים שונים במערך, קרי ליזום פעילות, לסייע בביצועה או להיות המוציא לפועל בהתאם לנסיבות.
- ב. **ערעור על תפיסת המדינה וחתימה תחת ממשלות** – מעריך ההתנגדות פועל נגד המערב וישראל. ככזה הוא חותר תחת המשטרים המתונים באזור, בעיקר ע"י פגיעה במונופול שלהן על הפעלת הכוח. מטרתו היא הרחבת השפעתו. פעולה זו פוגעת ביעילות הפעלת הכוח הצבאי של ישראל.
- ג. **רשתיות וגלובליות** – מעריך ההתנגדות מנצל את הסביבה הגלובלית המאופיינת במבנה מבוזר ורשתי, מספר רב של הגיונות, קבוצות קטנות בעלות השפעה גדולה, מעבר מהיר של ידע ותנועה של אנשים.
- ד. **המופעים של מעריך ההתנגדות מגוונים** – טרור, דה-לגיטימציה בסיסית לישראל או מהלכים שנועדו להכשיל סדר יום של שיתוף פעולה ודו-קיום עם ישראל והמערב, תוך קידום כינונה של מדינה ערבית / פלסטינית / אסלאמית במקומה של ישראל.

בעת הנוכחית, איראן היא המנוע המרכזי ומקור ההשראה האידיאולוגי של מעריך ההתנגדות.

10 להרחבה ר' 'תופעת הדה-לגיטימציה הבסיסית לישראל' ו'התנגדות קבועה לישראל'.

11 ר' דבריו של נשיא איראן, אחמדינז'אד: "ישראל נמצאת במסלול התרסקות. ברית המועצות נעלמה, וזה יהיה גם גורלו של המשטר הציוני". (דוד כהן, [Ynet](http://ynet.com), 12/12/06) או ר' תיאורית קורי העכביש של נסראללה העוסקת בקריסתה של ישראל מסיבות פוליטיות פנימיות (26/5/00) (בראל, [הארץ](http://haarets.com), 17/7/06).

12 מלמן, [הארץ](http://haarets.com), 29/8/06.

13 מעריך ההתנגדות הצליח לסכל את תהליך אוסלו. הקשרים שבין איראן לארגוני הטרור הפלסטינים תרמו לפיגועים הגדולים של שנת 1996. (ר' שאול שי, **ציר הרשע**, הרצליה: המרכז הבינתחומי, 2003). מאוחר יותר פרוץ אינתיפדת אל-אקצה (9/2000) סתם את הגולל על התהליך המדיני כולו.

בנוסף, מלחמת לבנון השנייה וירי הקסאמים מעזה פגעו ביכולתה של ישראל לסיים את השליטה בפלסטינים באופן חד-צדדי ע"י שחיקת הישגי ההתנתקות וביטול/דחייה של תוכנית ההתכנסות. (ר' "מותה של תוכנית ההתכנסות", [הארץ](http://haarets.com), 18/8/06).

הצפון לאחר הנסיגה מלבנון (5/00) ואת המשך ירי הקסאמים מעזה שלאחר ההתנתקות (8/05).

(2) **קידום כינונה של מדינה פלסטינית / ערבית / אסלאמית אחת במקום ישראל;**

(3) **שלילת זכותה של ישראל על יסוד כפירה בזכותם של היהודים להגדרה עצמית ומתקפה על מוסריותה של ישראל.**

ואכן, בעשורים האחרונים מצליח מערך ההתנגדות לסכל הכרעה ישראלית בשדה הקרב או הישג מדיני ישראלי לקראת ביסוסה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית בין אם במשא ומתן או באופן חד-צדדי. הזירה הלבנונית היא רק אחת הזירות שבהן מתנהל מאבק זה ובה חל ההגיון המדיני של מערך ההתנגדות.

23. **מערך ההתנגדות לא מעוניין ב'סיום הסכסוך', 'סופיות תביעות' או 'גבולות קבע' – מערך ההתנגדות מתנגד לכל מהלך שמבטא התקדמות משמעותית לקראת ביסוסה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. לכן, מערך ההתנגדות פעל, פועל וימשיך לפעול נגד כל הסדר שמבטא 'סיום סכסוך' או 'סופיות תביעות' בין ישראל לבין הצד הערבי. מטרתו היא לשמור על גחלת המאבק נגד ישראל באמצעות תביעות קיימות או יצירת עילות חדשות.**

הגיון זה נחשף בפעולותיו ובהצהרותיו של החזבאללה. אין להיות מופתעים שהנסיגה מלבנון (5/00) דרבנה את החזבאללה להציג סדרת דרישות נוספות (ר' סינדרום חוות שבעא).¹⁴ יתרה מכך, במהלך מלחמת לבנון השנייה, משנראה היה שהסתמן סיכוי, ולו קלוש, שדרישות אלה תקבלנה מענה במסגרת הסדר עם ממשלת לבנון, מיהר חזבאללה להציג דרישות נוספות להחזרת שבעה כפרים ערבים שמצויים באצבע הגליל. לאור הגיון זה קבע מכוון ראות עוד בראשית המלחמה כי אין סיכוי שהחזבאללה יסכים להסדר כולל בין ישראל ללבנון כפי שרצו ישראל וארה"ב.¹⁵

דינמיקה זו אינה זרה לזירה הפלסטינית. מערך ההתנגדות ונציגיו הפלסטינים 'מתכנסים' סביב סוגיות תלויות ועומדות כדי ליצור בסיס להמשך המאבק מול ישראל. לכן, הם מתנגדים לישום העיקרון של 'סיום הסכסוך' או 'סופיות תביעות' או לקביעתם של 'גבולות קבע' בין ישראל לבין הפלסטינים.¹⁶

24. **תפיסת קיר הלגיטימציה נפגעה – הנסיגה הישראלית מלבנון במאי 2000 ביטאה את 'המודל המושלם' של תפיסת קיר הלגיטימציה. בהיעדרו של שותף או חלופה מדינית להידברות עם ממשלת לבנון נסוגה ישראל מלבנון ונערכה לאורכו של קו גבול בין-לאומי (ר' הקו הכחול) שזכה לאשרור האו"ם.¹⁷**

תפיסת קיר הלגיטימציה יושמה באופן חלקי גם בעזה, אך בהקשר שונה: אבו-מאזן עמד בראש הרשות הפלסטינית והושיט את ידו למשא ומתן עם ישראל. יתרה מכך, ברצועת עזה נסוגה ישראל לקו הפסקת אש שאיננו גבול בין-לאומי מוסכם (הסכמי רודוס 1949 / קו הפסקת האש 1949). זאת ועוד, ישראל לא סיימה את נוכחות הקבע שלה ברצועה וממשיכה לשלוט במעטפת הימית והאווירית של עזה.

פעולות החזבאללה לאורך השנים מאז נסיגת צה"ל מלבנון, המשך ירי הקסאם מעזה לישראל והיעדרן של 'כתובות' בדמות ממשלות שיכולות לקבל החלטות ולבצען פגעו בתפיסת קיר הלגיטימציה ושללו מישראל כלי חשוב להבטחת ביטחונה.

14 'סינדרום חוות שבעא' הוא דוגמא להרחבת הדרישות מצד מערך ההתנגדות במטרה למנוע סוף לסכסוך. לדוגמא, עד לנסיגה מלבנון (5/00) דרש החזבאללה נסיגה מלאה מדרום לבנון. לאחר נסיגת צה"ל מדרום לבנון נטל על עצמו החזבאללה את האחריות להמשך המאבק בישראל על יסוד סוגיות כגון חוות שבעא, טיסות ישראליות בשמי לבנון, החזרת אסירים לבנונים או שימוש במקורות מים. (ר' "התביעה הבאה של נסראללה", רובינשטיין, **הארץ**, 5/8/06 או "מבחינת נסראללה, חוות שבעא אינן התירוץ היחיד, שטרן, **הארץ**, 3/7/05)

15 השאיפה להגיע להסדר כולל שמבטא סופיות תביעות וסוף סכסוך מול לבנון באה לידי ביטוי בדברי מזכירת המדינה רייס כי "חיוני להגיע להפסקת אש מהירה ולהסדר מדיני כולל בלבנון (במקור - "lasting settlement") (ר' **אתר מחלקת המדינה האמריקני**, 31/7/06) וגם בנאומו של רה"מ אולמרט בו קרא לרה"מ לבנון "להיפגש איתי במישרין... ולכרות ברית שלום" (מרסיאנו, **Ynet**, 16/10/06).

16 ר' נקודת ראות "**היוכוח על ארז: תרגיל עוקץ פלסטיני**" מה- 13/9/2005.

17 הקו הכחול סומן ואושר ע"י האו"ם ב- 7 ביוני 2000 לאחר נסיגת צה"ל מדרום לבנון. הקו מבוסס על הגבול בין ישראל ללבנון כפי שנקבע **בהחלטת האו"ם 425** ומבוסס על קו הגבול הבינ"ל המוכר של לבנון משנת 1923, אז חולק השטח בין בריטניה לצרפת. ישראל ולבנון הסכימו לכבד קו גבול זה.

25. **האופציה החד-צדדית נשחקה; ישראל בעמדת נחיתות מול הפלסטינים** – תפיסת קיר הלגיטימציה שיושמה בלבנון באביב 2000 ובעזה בקיץ 2005 היתה אמורה להיות הבסיס לתוכנית ההתכנסות.

אמנם, בתוכנית ההתכנסות תכננה ישראל 'למתוח' את מודל קיר הלגיטימציה עוד יותר. בתוכנית ההתכנסות אמורה הייתה ישראל להיערך לאורך קו גדר הביטחון שהוא קו שנוי במחלוקת בתוך שטח הגדה בעוד שיו"ר אש"ף והרש"פ קורא לישראל לנהל משא ומתן על הסדר קבע.

עצם קיומה של חלופה חד-צדדית חיוני לעוצמתה של ישראל בכל תהליך מדיני מול הפלסטינים. מאחר שסיום השליטה באוכלוסיה הפלסטינית היא אינטרס ישראלי קיומי, ומאחר שישראל נמצאת בעמדת חולשה בכל משא ומתן עם הפלסטינים, למרות יתרונה המכריע, לכאורה, במונחים צבאיים או כלכליים.

על-כן, ביטול תוכנית ההתכנסות על רקע ירי הקסאמים מעזה ותוצאות מלחמת לבנון השניה שחק את האופציה החד-צדדית של ישראל. לשחיקה זו השלכות מרחיקות לכת על עוצמת העמדה הישראלית בכל משא ומתן עם הפלסטינים.

26. **היפוך ביחס לכיבוש: מערך ההתנגדות חותר תחת סיום השליטה של ישראל בפלסטינים** – סיום השליטה של ישראל בפלסטינים על יסוד העיקרון של 'שתי מדינות לשני עמים' יבסס את קיומה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. זאת ועוד, מהלך כזה ישנה את אופי הסכסוך הערבי-ישראלי מן היסוד ויהפוך אותו מסכסוך בין 'כובש' ל'נכבש', לעוד 'סכסוך גבולות'.

לכן סיום השליטה בפלסטינים הוא איום אסטרטגי עבור מערך ההתנגדות. הוא מסיר איום קיומי על זהותה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית ועלול לפגוע בלגיטימציה להמשך המאבק בישראל.

המסקנה מפתיעה, לכאורה, אך הגיונית: מערך ההתנגדות חותר תחת סיום השליטה של ישראל בגדה ואינו מאוים מחידושה בעזה. זאת מאחר וההגיון המנחה את מערך ההתנגדות הוא האצת הקריסה של ישראל מבפנים.

27. **סוגיית היחסים בין הערבים אזרחי ישראל לבין ממשלת ישראל עוברת תהליך של בינאום והופכת לסוגיה התלויה ועומדת בין ישראל לבין הקהילה הבין-לאומית והעולם הערבי** – בשנים האחרונות מתגבשת מגמה של בינאום סוגיית ערביי ישראל והפיכתה לנושא תלוי ועומד בין הקהילה הבין-לאומית, העולם הערבי והפלסטינים לבין ישראל.¹⁸ זאת כחלק מן הניסיון למנוע 'סופיות סכסוך' ו'סופיות תביעות' בין העולם הערבי לבין ישראל. לכן נע מרכז הכובד של ניהול סוגיה זו ממדינת ישראל, פה היא מנוהלת כסוגיית פנים, לזירה הבין-לאומית והישראלית-ערבית שם היא חשופה למעקב, ביקורת והתערבות של גורמים זרים.

מלחמת לבנון השניה היתה מופע נוסף במגמה זו. התנצלותו של נסראללה במהלך המלחמה כלפי הערבים אזרחי ישראל ביטאה את התפיסה כי בעיני מערך ההתנגדות אין דין אזרחי ישראל הערבים כדן אזרחיה היהודים. יתרה מכך, בקרב הערבים אזרחי ישראל נשמעו קולות של תמיכה בחזבאללה ובנסראללה.

28. **ארה"ב במשבר; הלובי הפרו-ישראלי תחת מתקפה** – כאמור, מערכת היחסים בין ישראל לארה"ב מבוססת על שיתוף אינטרסים וערכים ועל עוצמת הלובי הפרו-ישראלי. ואולם

¹⁸ ר' התרעה בסיסית של מכון ראות אודות "בינאום סוגיית ערביי ישראל". בין האירועים הקשורים למגמות אלה: מפגשים שוטפים בין שגרירים זרים לבין נציגי ערביי ישראל; האו"ם הכיר בארגון עדאללה כארגון מייפץ המאפשר השתתפות במועצה הכלכלית-חברתית (ר' [אתר עדאללה](#), 5/05); פרלמנט האיחוד האירופי קיים דיון בסוגיית מעמד ערביי ישראל ביוזמת ובנוכחות נציגי ארגון מוסאווה (ר' [אתר מוסאווה](#), 5/05). בדיון הוחלט להקים שדולה להגנה על זכויות המיעוט הערבי בישראל וכי סוגיה זו תעלה בכל דיון פוליטי שהאיחוד האירופי ינהל עם ישראל; ועדת האו"ם בדבר ביעור האפליה נגד נשים הגישה שאלות לישראל הנוגעות לזכויותיהן של הנשים הערביות בישראל (הארץ, 4/04); ארגון עדאללה הגיש לוועדה זו דו"ח אלטרנטיבי מטעם הארגונים הלא ממשלתיים הפועלים בישראל (ר' [אתר עדאללה](#), 1/05); דו"ח של הקואליציה האירו-תיכונית לזכויות אדם ביקר את יחס ישראל לאזרחיה הערבים (הארץ, 12/04); "מסמך החזון העתידי של הערבים הפלסטינים בישראל" של ועדת המעקב העליונה ושל ועד ראשי הרשויות הערביות (12/06).

ארה"ב צפויה להעריך מחדש את האינטרסים שלה באזור והלובי הפרו-ישראלי נמצא תחת מתקפה.

ארה"ב מצויה במצוקה אסטרטגית ברחבי המזרח התיכון: באפגניסטן, באיראן, בעיראק, בסוריה, בלבנון וברשות הפלסטינית. קיים פער בין המטרות האמריקאיות לבין המשאבים המוקצים להשגתן (overstretch). בשל כך מתנהל שיח ציבורי ער בארה"ב אודות האינטרסים האמריקאים באזור והדרך לשרתם. **ארה"ב צפויה לבחון מחדש את האסטרטגיה שלה באזור לא מאוחר מאביב 2009, בעוד כשנתיים, עם תחילת הקדנציה הבאה.**

גם כאן האירועים בזירה הלבנונית מבטאים מגמה רחבה יותר. ישראל זכתה לתמיכה אמריקאית גורפת במהלך מלחמת לבנון ומול הפלסטינים. זאת על יסוד ההנחה שישראל תכה בחזבאללה באופן שישירת את המאבק הרחב יותר בעיראק, באיראן ובכוחות מערך ההתנגדות, שהחמאס יופל או ישנה את דרכו ושחד-צדדיות ישראלית היא הדרך הקצרה, ואולי אף היחידה, להתקדם לקראת מימוש 'חזון הנשיא בוש' של שתי מדינות לשתי עמים לפני תום הקדנציה. **עמדות אלה חשפו את ארה"ב לביקורת בין-לאומית חריפה בעוד שישראל לא סיפקה את הסחורה'.**

במקביל, הקהילה היהודית, הלובי הפרו-ישראלי ובעיקר עמוד התווך שלו, אייפ"ק (AIPAC), מצויים תחת מתקפה. במקרה הטוב הם משמשים כשעיר לעזאזל של מבקרי הממשל בשל התמיכה במלחמה בעיראק, בקו נוקשה מול הרשות הפלסטינית או במבצע צבאי באיראן. במקרה הרע, ספק אנטישמי, הם מואשמים כמי שמעמידים את האינטרסים של ישראל לפני אלה של ארה"ב ומפעילים לחץ על מקבלי החלטות בממשל ובקונגרס בהתאם. כך מוצגים המלחמה בעיראק ומהלך צבאי אפשרי באיראן ככאלה שמשרתים את ישראל יותר מאשר את ארה"ב.

29. **האתגר האיראני הוא לא רק גרעין; איראן שואפת להגמוניה אזורית – איראן פועלת לבסס הגמוניה במזרח התיכון ומעמד בין-לאומי מוביל.**¹⁹ בשירות יעדים אלה פועלת איראן על מנת להכיל את העוצמה הישראלית, לדחוק את ארה"ב מהאזור, לפצל בין החברות הקבועות במועצת הביטחון (בעיקר בין ארה"ב לבין רוסיה וסין), לשחוק את האפקטיביות של הכלים שהקהילה הבין-לאומית מפעילה נגדה ולהבטיח יציבות ושקט בגבולה המזרחי.

הכלים בהם משתמשת איראן הם רשת טרור גלובלית, מערך ההתנגדות הנ"ל, בריתות אסטרטגיות והסכמים כלכליים ארוכי טווח (בעיקר עם רוסיה וסין), טיפוח הסהר השיעי ורשת של קהילות אסלאמיות ושיעיות. גולת הכותרת של המאמצים האיראניים היא פרויקט הגרעין ופיתוח יכולות צבאיות אסטרטגיות.

מול ישראל פועלת איראן במספר חזיתות: טיפוח פרויקט הגרעין וטילים ארוכי טווח, תמיכה צבאית, פוליטית וכלכלית בחזבאללה ובחזית הסיור הפלסטינית, טיפוח רשת טרור גלובלית שמאיימת על קהילות ומוסדות יהודים וישראלים ברחבי העולם, תמיכה כספית וצבאית בסוריה עד כדי חתימת ברית הגנה עימה ועידוד מאמצי הדה-לגיטימציה הבסיסית לישראל.

כמובן שהחזבאללה הוא חלק ממערך ההתנגדות ואחד הארגונים הנתונים לחסותה ותמיכתה של איראן. לצידו מצויים ארגונים פלסטינים כגון החמאס והג'יהאד האיסלאמי.

לפיכך, לשינוי בהתנהלותה של איראן יהיו השלכות מרחיקות לכת על הזירה הלבנונית.

19 ר' המושג של מכון ראות 'הגמוניה איראנית'. ההגמוניה האיראנית אמורה להתבטא במספר מרכיבים: (א) קבלה של המשטר האסלאמי והכרה בו (בדומה לחסינות של משטר פוטין או של המשטר הקומוניסטי בסין); (ב) בטוחות למימוש הפוטנציאל הכלכלי של הנפט והגז (זרימה חופשית אל הצרכנים בים או ביבשה); (ג) ערובות צבאיות לשלמותה הטריטוריאלית ולקיומו של המשטר בעיקר באמצעות פרויקט הגרעין ועל יסוד תקדים קוריאני; (ד) זכות וטו על תהליכים אזוריים כגון תהליך השלום הישראלי-פלסטיני; (ה) הכרה במעמדה המוביל של איראן בזירה הבין-לאומית ובמעמדה ההגמוני במזרח התיכון; (ו) הפצת המהפכה האסלאמית במזרח התיכון ובעולם וקידום סדר היום שלה, כולל חיסולה של ישראל.

30. **משבר ב'תורת הביטחון' וב'מדיניות הביטחון' של ישראל**²⁰ – המשבר בתפיסת הביטחון של ישראל בא לידי ביטוי גם בתורת הביטחון ובמדיניות הביטחון.

מושגי יסוד של תורת הביטחון של ישראל ומדיניות הביטחון שלה התגלו כלא רלבנטיים במערכות בלבנון ובעזה. ועדת מרידור הציבה מספר סימני שאלה על מושגים כגון 'הרתעה', 'הרתעה', 'ניצחון', 'העברת המלחמה לשטח האויב' ועוד. מכון ראות לא ירחיב בעניינים אלה.

ברם, קיומן של 'כתובות'²¹ **בצד הערבי הוא מרכיב חיוני באפקטיביות של הכוח הצבאי של ישראל.** חולשתן או היעדרן של כתובות בצד הערבי, קרי, השחיקה במעמדן של ממשלות במדינות השכנות מחדד שאלות כמו: על מי יוריס? כמה? עד מתי? ולאילו תכלית? בהיעדר כתובת מעוקרים מרכיבים מרכזיים של מדיניות הביטחון ומחריפות הדילמות הקשורות במושגים כגון 'הכרעה', 'הרתעה', 'הרתעה', 'ניצחון' או 'הפסד'.

במלחמת לבנון השנייה התקשתה ממשלת לבנון לאכוף את מרותה על החזבאללה או סירבה לעשות זאת. גם הרשות הפלסטינית אינה אוכפת את מרותה על הקבוצות החמושות הפועלות נגד ישראל.

אמנם אין זו הפעם הראשונה שבה ישראל ניצבת מול אתגר של מאבק צבאי נגד ארגון הפועל משטחה של מדינה ריבונית מבלי שהוא נתון למרותה של הממשלה המרכזית. ההבדל נעוץ בכך שהפעם נראה שמדובר במגמה של התערעורת המשטרים הערבים המתונים. ישראל עלולה למצוא עצמה מול מספר זירות שבהן אין ממשל מרכזי מתפקד.

משמעויות

31. **ישראל נקלעה לנחיתות אסטרטגית ברמת הביטחון הלאומי; קיימת א-סימטריה בין ישראל לבין מערך ההתנגדות** – מערך ההתנגדות הצליח לגבש כלים מדיניים וצבאיים שמסכלים את ניסיונותיה של ישראל להשיג הישגים צבאיים בני-קיימא או פריצות דרך מדיניות ברמת הביטחון הלאומי שלה, לקראת הבטחת קיומה כמדינה יהודית ודמוקרטית על יסוד גבולות בין-לאומיים מוכרים.

החזון של ישראל מנוגד לחזון של מערך ההתנגדות. באמצעות הסכמים או מהלכים חד-צדדיים, ישראל מנסה ליצור מציאות של משטרי ביטחון יציבים לאורך גבולותיה תוך סיום השליטה בפלסטינים על יסוד העיקרון של שתי מדינות לשני עמים. זאת על יסוד כוח צבאי והרתעה המגובים בלגיטימציה בין-לאומית להפעלת כוח, לצד הישענות על הברית עם ארה"ב והמדינות המתונות באזור.

מנגד, מערך ההתנגדות שואף לבטל את קיומה של ישראל וליצור מציאות של מדינה פלסטינית/ערבית/אסלאמית אחת במקומה. מרכז הכובד האזורי יהיה הגמוניה איראנית גרעינית ולא עוצמה ישראלית.

משמעה של נחיתות אסטרטגית זו היא שבשלב הנוכחי של הסכסוך הישראלי-ערבי הכלים והמשאבים שמופעלים לצורך הבטחת קיומה כמדינה יהודית ודמוקרטית פחות רלבנטיים מהכלים והמשאבים של מערך ההתנגדות המופעלים בשירות מטרותיו. לפיכך גוברים הסיכויים שישראל תיכשל בעימותים העתידיים הצפויים לה עם מערך ההתנגדות ובהשגת יעדיה הלאומיים.

שורש הנחיתות האסטרטגית טמון בחוסר הסימטריה בין ההגיון הצבאי של ישראל לבין ההגיון המדיני-פוליטי של מערך ההתנגדות. לכן, חיזוק הצבא חשוב אך אינו נותן מענה ליריב המנסה לחולל תהליכים דומים לאלה שהביאו לקריסתן של ברית המועצות או דרום אפריקה. שתי מדינות אלה התמוטטו למרות עליונותן הצבאית באזורן.

32. **הטרור הוא בעיה קיומית** – הסכנה הטמונה בפעילות החזבאללה ובטרור מצד מערך ההתנגדות אינה בנזק או בחוסר היציבות שהוא גורם, אלא ביכולתם לסכל את מהלכיה

²⁰ 'תורת הביטחון' היא התוכנית הלאומית של הכוננות וההיערכות למלחמה והגנה על הקיום הלאומי של המדינה; 'מדיניות הביטחון' היא נגזרת מתורת הביטחון ועניינה היישום השוטף והגמיש של תורת הביטחון (ר' ישראל טל, **ביטחון לאומי**, ת"א: זמורה-ביתן, 1996, עמ' 15, 53-52).

²¹ המושג "**כתובות**" עוסק בישות מדינית, שבהקשר מדיני משתנה יש לה יכולת נשיאה או אחריות. המושגים "כתובות" ו"שותף" שונים בכך ששותף הוא כתובת שיש לה גם רצון להשיג מטרה פוליטית מוסכמת.

הצבאיים והמדיניים של ישראל להבטחת קיומה. בצורה זו מצליחים ארגונים כמו החזבאללה בגזרתו ואחרים בגזרתם למנף את הטרור כאתגר בעל משמעויות קיומיות.

33. סיום הסכסוך וסופיות התביעות עם מדינות ערב והפלסטינים הולכים ומתרחקים ומחירים עולה – מלחמת לבנון השנייה הדגימה את הדינמיקה של המשך הסכסוך והקושי להגיע לסופו. אירוע החטיפה של החזבאללה שהביא לפרוץ המלחמה פגע בתפיסת קיר הלגיטימציה למרות שישראל היתה ערוכה לאורכו של גבול בין-לאומי מוכר ומוסכם. במקביל, הציב החזבאללה דרישות נוספות שמסירות מעל הפרק כל אפשרות לסיום הסכסוך והתביעות בין ישראל לבין לבנון בעתיד הנראה לעין.

תהליכים אלה מתחוללים גם בזירה הפלסטינית. הכוחות הערבים / פלסטינים / אסלאמיים הפועלים נגד סיום ה'כיבוש' הישראלי בגדה מתחזקים. לכן, לכאורה, קטנים הסיכויים להסכם קבע ישיר בין הצדדים.

זוהי הסיבה לכך שגוברת ההסתברות שסיום השליטה בפלסטינים וכינונה של מדינה פלסטינית יתרחשו באמצעות מהלכים חד-צדדיים בגיבוי צדדים שלישיים. ואולם, ההתנגדות העזה של הצד הפלסטיני למהלכים חד-צדדיים, פעילות ארגוני הטרור והמשך ירי הקסאם מעזה יקשו על ישראל לבסס גבולות גם באופן חד-צדדי.

לסיכום, לנוכח מגמות אלה, 'המחיר' שישראל תצטרך לשלם מול הפלסטינים 'עולה' בעוד ש'התמורה יורדת'.

34. סוגיית הערבים אזרחי ישראל הופכת לסוגיה מרכזית בביטחון הלאומי – השילוב בין מגמת הביטחון של היחסים בין מדינת ישראל לבין אזרחיה הערבים, מצד אחד, לבין הפיכתה של סוגיה זו לקרדום לחפור בו בידי מערך ההתנגדות, מצד שני, הופכים את סוגיית הערבים אזרחי ישראל לסוגיה מרכזית בביטחון הלאומי. מעמדם של אזרחי ישראל הערבים עלול להפוך בעתיד לעילה התורנית להתנגדותו של מערך ההתנגדות לסופיות סכסוך וסופיות תביעות בין ישראל למדינות ערב או לפלסטינים ולמושא לחץ בין-לאומי על ישראל.

סוגיה זו מאיצה את שחיקת הלגיטימציה לעצם יהודיותה של המדינה. חלק מהערבים אזרחי ישראל ונציגיהם הופכים לכוח המאיץ את תופעת הדה-לגיטימציה הבסיסית של ישראל ואף נוטלים חלק במערך ההתנגדות.²²

35. אין לקחת את מערכת היחסים הנוכחית בין ארה"ב לבין ישראל כמובנת מאליה – יתכן שמערכת היחסים בין ישראל לארה"ב מתקרבת לרגע מבחן שעלול להביא לצינון ביחסים בין שתי המדינות. על ישראל להיערך לאפשרות כזו.

מתקפה אפקטיבית על אייפ"ק היא פגיעה בלב מערכת הביטחון הלאומי של ישראל. הלובי הפרו-ישראלי ואייפ"ק בראשו הם סיבה חשובה ביותר לתמיכה האמריקאית בישראל ולקרבה הרבה בין שתי המדינות. תמיכה וקרבה זו הן עמוד תווך של הביטחון הלאומי של ישראל.

יתרה מכך, ההערכה מחדש של מדיניות ארה"ב באזור עשויה לקרב בין שתי המדינות אך גם להרחיקן. כבר כעת קיימים גורמים שטוענים שהקרבה האסטרטגית בין ארה"ב לבין ישראל רבה מידי ושאררה"ב משלמת מחירים מדיניים גבוהים מידי בשל קרבה זו. לדוגמה, דו"ח בייקר-המילטון (12/06) סימן את הסכסוך הישראלי-ערבי כסיבה מרכזית לחוסר היציבות במזרח התיכון והמליץ בפני הממשל לכפות על ישראל תהליך מדיני. למרות שהמלצות דו"ח זה נדחו על ידי הנשיא בוש, השיח הציבורי האינטנסיבי בארה"ב נמשך.

36. התלות בקהילה הבין-לאומית גוברת – כתוצאה מהמגמות הנ"ל, גוברת התלות הישראלית בשחקנים אזוריים ובין-לאומיים נוספים מלבד ארה"ב. ככל שמתברר שלא ניתן לסיים את הסכסוך הישראלי-פלסטיני באמצעים ישירים, באמצעות משא ומתן או במהלך חד-צדדי, וככל שנשחק מעמדה של ארה"ב כמתווך הוגן, גוברת הנטייה לבנאם את הסכסוך.²³

²² ר' למשל את ניסיונות החדירה מצד איראן, חזבאללה וארגוני הטרור הפלסטינים לערביי ישראל (מוניר כראם, הארץ, 10/8/06).

²³ לדוגמה, על מנת לצאת מעזה נאלצה ישראל להגיע להסדר עם מצרים ועם האיחוד האירופאי. ר' מודלים של מעורבות בינ"ל ברפיח או מודל יוניפי"ל בלבנון.

כך, סיום המלחמה בלבנון חייב כינונו של משטר ביטחון על גבולנו הצפוני המבוסס על שיתוף פעולה עם כוחות בין-לאומיים, החלטת האו"ם 1701, חיזוק יוניפי"ל והבנות עם רוסיה. גם היציאה מעזה חייבה את ישראל להגיע להסכם משולש ישראלי-פלסטיני-אירופאי על כינון משטר גבול והסדרי מעבר ברפיח.

יש להניח שזו רק תחילתה של מגמה. קשה לדמיין את סיום השליטה הישראלית באוכלוסייה הפלסטינית בגדה ללא מעורבות בין-לאומית במשטר הגבול בין הישות הפלסטינית לבין ירדן. גם ההתמודדות עם האיום האיראני דורשת שיתוף פעולה בין-לאומי עם שחקנים כמו רוסיה, סין והאיחוד האירופי, וכן מדינות ערב המתונות ושכנותיה של איראן.²⁴

37. **ייתכן שנכוננו לישראל אתגרי ביטחון לאומי קשים בעתיד הקרוב** – התחזקות ההגמוניה האיראנית ומערך ההתנגדות, מצד אחד, והכרסום במעמדה ובכוחה של ארה"ב ושל בעלות בריתה המתונות באזור, מצד שני, טרם הגיעו לשיאם.

לכן, ייתכן ששיא האתגר עוד לפנינו. לדוגמה, איראן עלולה להשיג נשק גרעיני ולהגביר את השפעתה באזור; ארה"ב עלולה לצאת מעיראק באופן שיפגע במעמדה ובמעמדן של בעלות בריתה; סוריה עלולה לנקוט יוזמות צבאיות או מדיניות לערעור הסטטוס קוו; ממשלת סיניורה עלולה ליפול והחזבאללה עלול להשתלט על לבנון; ממשלת הרשות הפלסטינית עלולה לקרוס; היציבות בסוריה, בירדן ובמצרים, עלולה להתערער ועוד.

38. **המגמה: תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל לא רלבנטית** – האסטרטגיה של מערך ההתנגדות בראשות איראן הופכת לרלבנטית יותר מזו של ישראל. כתוצאה מכך סדר היום של מערך ההתנגדות גובר על סדר היום הישראלי ומקדם מציאות של מדינה ערבית / אסלאמית / פלסטינית אחת במקומה של מדינת ישראל ותחת הגמוניה איראנית בעוד שבאיראן מתפתחת נחיתות אסטרטגית ברמת הביטחון הלאומי.

עליונות צבאית, אין משמעה עליונות אסטרטגית. ישראל יכולה ליהנות מיתרון צבאי בכל זירה בנפרד אבל מנחיתות אסטרטגית מול האסטרטגיה של יריביה ויכולתם לשלב כוחות. נכון הדבר שישראל יכולה לנצח את יריביה בשדה הקרב ולקדם את מטרותיה גם אם תפיסת הביטחון הלאומי שלה איננה רלבנטית, כפי שהיא יכולה להפסיד בשדה הקרב גם אם תפיסת הביטחון הלאומי שלה כן רלבנטית. אבל, **כל עוד תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל אינה רלבנטית, סיכויי ההצלחה של תורת הביטחון או של תפיסת ההפעלה של הצבא נשחקים.**

39. **ועדות החקירה של מלחמת לבנון לא יתנו מענה לתפיסת הביטחון הלאומי של ישראל** – נראה שמוקד עבודת ועדת וינוגרד, מבקר המדינה והוועדות שהוקמו בצה"ל הוא בהתנהלות הדרג המדיני והצבאי ובשורה של בעיות שהתגלו בהפעלת הצבא.

נראה שאף אחת מוועדות החקירה שמונו בעקבות מלחמת לבנון אינה עוסקת בתכנים של **תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל** ובפערים שהתגלו בה. גם ועדת מרידור לא נתנה מענה לצורך זה ולא התבקשה לבחון את המלצותיה בעקבות המלחמה.²⁵

40. **עדכון תפיסת הביטחון הלאומי הוא אתגר הסתגלותי (Adaptive Challenge)** – עפ"י הגדרתו של רון חפץ אתגר הסתגלותי הוא אתגר שמאופיין בכך שעצם הגדרת הבעיה ועיצוב הפיתרון דורשים לימוד.²⁶

כך גם המשבר בתפיסת הביטחון הלאומי של ישראל הוא אתגר הסתגלותי. הגדרת הבעיה ועיצוב המענה דורשים תהליך מתמשך של לימוד.

המלצות

41. **עדכון תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל הוא אתגר בעל חשיבות ודחיפות עליונה.** תהליך זה צריך להתבסס על גיבוש הבנה עשירה ורב-תחומית של מטרותיה של ישראל, זירת

24 ר' ארלנגר, **ניו יורק טיימס**, 13/11/06.

25 ועדת מרידור מונתה ע"י רה"מ לשעבר אריאל שרון במטרה לבחון את תורת הביטחון של ישראל. מסקנותיה הוגשו בחודש אפריל 2006. ועדת מרידור לא בחנה את תפיסת הביטחון הלאומי של ישראל.

26 ר' Heifetz Ronald, **Leadership Without Easy Answers**, Cambridge: Harvard Press, 1997, p. 35.

המשחקים, הכלים שעומדים לרשותה של ישראל, נקודות העוצמה והחולשה שלה ושל בעלי בריתה, וכן של יריביה.²⁷

42. **יש להקים ועדה לעדכון תפיסת הביטחון הלאומי** – מכון ראות קורא לועדת וינוגרד להמליץ לממשלת ישראל לכונן ועדה שתבחן את תפיסת הביטחון הלאומי ותעדכן אותה לנוכח המגמות הנ"ל שהתגלו במהלך מלחמת לבנון השנייה ומגמות נוספות.

43. **חולשת הממשל היא בעוכרי ישראל** – ההתמודדות עם אתגרי הביטחון הלאומי מחייבת שיתוף פעולה בין-זרועי מתמשך בתכנון, בקבלת החלטות ובביצוע. שיתוף פעולה כזה מחייב עדכון שיטת הבחירות כך שהממשלה תיוצב ותגובש, שקדנציות תהיינה ארוכות ויציבות יותר, ותתקיים הלימה רבה יותר בין זהות ראש הממשלה, הרכב הממשלה והרכב הכנסת.

לעומת זאת, שיטת הממשל הנוכחית בישראל מביאה לקדנציות קצרות ולא יציבות ולפיצול בזרוע המחוקקת ובזרוע המבצעת. לכן, קיים פער בין אופי האתגר הניצב לפתחה של ישראל לבין כלי הממשל העומדים לרשותה.

לכאורה, יעד זה אינו נופל בגדר המנדט של ועדת וינוגרד. ואולם, המוסדות והתנהלותם יכולים להיות מושא להמלצה כללית של הועדה. (ר' נספח ב' למסמך ראות המוגש לועדת וינוגרד ועוסק ב"צוות בקרה אסטרטגית לתמיכה בראש הממשלה").

סוף.

²⁷ כך עולה ממסקנות ועדת מרידור שבחנה את תפיסת הביטחון של ישראל וקבעה כי "אחת לחמש שנים תיעשה בדיקה של הנחות היסוד בתפיסת הביטחון" (ר' שיף, הארץ, 24/406). גם ועדת וינוגרד שבחנה את התנהלות הדרג המדיני במלחמת לבנון השנייה ובתקופה שקדמה לה הגיעה למסקנה כי "יש לייצר מסמך שילווה את האסטרטגיה הצבאית והמדינית של ישראל לדורות" (זינו, Ynet, 1/1/07).